

**POLA PENERTIBAN TERHADAP PEREMPUAN PEKERJA SEKS  
DI WILAYAH KOTA YOGYAKARTA  
DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA**

**TESIS**



**Oleh:**

**ARINI ROBBI IZZATI**

**Nomor Mhs : 10912523**

**BKU : HUKUM DAN HAM**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2016**

**POLA PENERTIBAN TERHADAP PEREMPUAN PEKERJA SEKS DI  
WILAYAH KOTA YOGYAKARTA**

**DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA**

TESIS

Oleh:

ARINI ROBBI IZZATI

Nomor Mhs : 10912523

BKU : Hukum Hak Asasi Manusia

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji  
pada tanggal 23 September 2016 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.

Tanggal... 10 Maret 2017

Anggota

Dr. Aroma Elmina Martha, S.H., M.H.

Tanggal... 6 Maret 2017

Anggota

Dr. H. Rusli Muhammad, S.H., M.H.

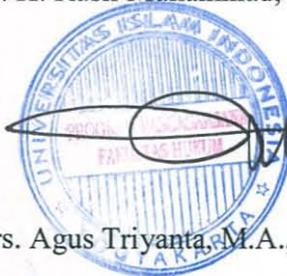
Tanggal... 6 Maret 2017

Mengetahui

Ketua Program

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Tanggal... 18 Maret 2017



## DAFTAR ISI

### BAB I PENDAHULUAN

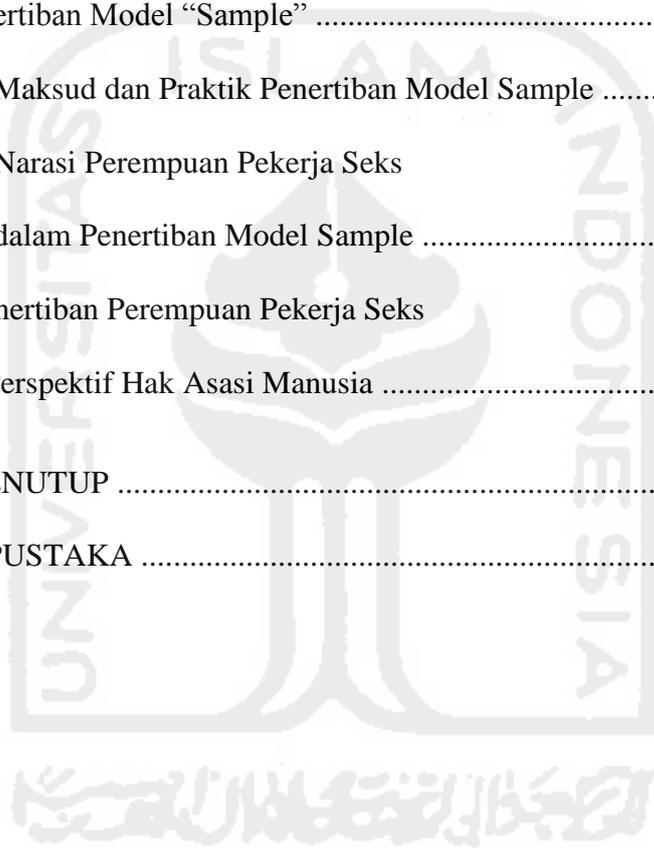
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	16
C. Tujuan Penelitian .....	16
D. Tinjauan Pustaka .....	16
E. Kerangka Teori.....	23
F. Metode penelitian .....	27

### BAB II HAK ASASI MANUSIA DAN TEORI HUKUM FEMINIS

A Prinsip dan Norma Hak Asasi Manusia .....	33
1. Definisi dan Filosofi Hak Asasi Manusia .....	33
a. Teori Hukum Kodrati.....	34
b. Teori Positivisme atau Utilitarian .....	36
c. Teori Keadilan .....	38
2. Prinsip Hak Asasi Manusia .....	43
a. Prinsip Universal ( <i>universality</i> ).....	44
b. Prinsip Tak Terbagi .....	44
c. Prinsip Saling Bergantung .....	45
d. Prinsip Saling Terkait .....	45
e. Prinsip Kesetaraan .....	45

f. Prinsip Non-Diskriminasi.....	47
g. Tanggungjawab Negara ( <i>state responsibility</i> ).....	47
3. Kewajiban Negara dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia .....	48
a. Kewajiban untuk Menghormati ( <i>obligation to respect</i> ).....	48
b. Kewajiban untuk Memenuhi ( <i>obligation to fulfill</i> ) .....	49
c. Kewajiban untuk Melindungi ( <i>obligation to protect</i> ) .....	49
4. Hukum Hak Asasi Manusia .....	50
B Perempuan dan Hak Asasi Manusia .....	53
1. Wajah Perempuan dalam Hak Asasi Manusia .....	53
2. Hak Asasi Perempuan adalah Hak Asasi Manusia? .....	60
C Teori Hukum Feminis .....	63
1. Pengaruh Aliran Feminis terhadap Teori Hukum Feminis .....	63
2. Metode dalam Teori Hukum Feminis.....	67
3. Kritik Terhadap Netralitas dan Obyektivitas Hukum .....	70
<b>BAB III PEMBAHASAN</b>	
A Dasar Hukum Penertiban Perempuan Pekerja Seks di Wilayah Kota Yogyakarta.....	80
B Problem Dasar Hukum Penertiban Perempuan Pekerja Seks di Wilayah Kota Yogyakarta dalam Persepektif Hak Asasi Manusia.....	85
C Gambaran Umum Lokasi Prostitusi .....	93
1. Lokasi Pasar Kembang .....	94
2. Bong Suwong .....	101

D	Perempuan Pekerja Seks dalam Rupa-Rupa Penertiban .....	107
1.	Penertiban Model Konvensional .....	107
a.	Maksud dan Praktik Penertiban Model Konvensional .....	107
b.	Narasi Perempuan Pekerja Seks dalam Penertiban Model Konvensional.....	112
2.	Penertiban Model “Sample” .....	122
a.	Maksud dan Praktik Penertiban Model Sample .....	122
b.	Narasi Perempuan Pekerja Seks dalam Penertiban Model Sample .....	123
E.	Pola Penertiban Perempuan Pekerja Seks dalam Perspektif Hak Asasi Manusia .....	131
	BAB IV PENUTUP .....	144
	DAFTAR PUSTAKA .....	148



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Prostitusi begitu menyejarah, tak pernah lekang termakan zaman. Berbagai pandangan tentang prostitusi pun tak ada habisnya bergumul dalam perdebatan; dikutuk, dilarang, dikelola, diatur. Perdebatan tersebut sangat tergantung pada kontestasi politik, ekonomi, hukum, sosial budaya, hingga morlitas agama yang tidak mau kalah dalam pemaknaan soal prostitusi. Tubuh yang ditransaksikan tidak pernah menemui ujung pangkalnya, tetap ajeg bertransformasi mengikuti gerak zaman. Mulai dari gadis-gadis candi (*temple maidens*) yang memiliki kehormatan luhur karena mempersembahkan keperawanan dalam upacara masyarakat purba. Atau seperti *hetearea*<sup>1</sup> dan *geisha*<sup>2</sup> yang memiliki status terhormat karena keterampilan, kecerdasan dan keanggunannya. Dan yang paling tidak menguntungkan ialah *meretrice*,<sup>3</sup> *porno*<sup>4</sup> dan *khumbhadasi*<sup>5</sup> pekerja seks jalanan yang dipaksa memakai pakaian khusus untuk menandai profesinya dan membedakannya dengan perempuan-perempuan terhormat. Kini berabad telah berlalu tetapi atribut bagi perempuan-perempuan tersebut tetap sama. Kehadiran

---

<sup>1</sup> Dikenal sebagai pelacur kelas atas di masa Yunani Kuno. *Hetearea* dituntut untuk berperangai cerdas, anggun dan terhormat. Sehingga tak heran apabila mereka dapat ambil bagian dalam percakapan dengan laki-laki berpendidikan.

<sup>2</sup> Pada dasarnya merupakan seniman. Namun dalam perkembangannya, *geisha* dikonotasikan sebagai "perempuan penghibur" yang dapat memberikan layanan seksual. *Geisha* memiliki status lebih tinggi di bandingkan perempuan pekerja seks jalanan karena mereka memiliki keterampilan terutama dalam hal kesenian.

<sup>3</sup> Pelacur yang hina dan dipaksa memakai wig, melata, dan menggelandang di pojok kota masyarakat Romawi kelas bawah.

<sup>4</sup> Pelacur paling rendah pada masa Yunani Kuno.

<sup>5</sup> Pelacur rendah di zaman India Kuno.

bisnis seks seolah menjadi keniscayaan sejarah, ia mampu beringsut dan menggurita menjadi industry seks yang tak pernah sepi dalam remang maupun terang benderang.

Dalam sejarah manusia, hubungan yang melibatkan dua jenis kelamin (laki-laki dan perempuan) selalu meninggalkan pesan bagaimana relasi antara laki-laki dan perempuan terbangun. Pun dalam dunia prostitusi. Dimana relasi yang ada hadir dari ruang-ruang dominasi kekuasaan oleh laki-laki sebagai subyek dan perempuan sebagai objek. Dalam praktik prostitusi dominasi atas tubuh perempuan tak lain dipengaruhi oleh kuatnya prinsip patriarki suatu masyarakat yang mana laki-laki sebagai dominan akan mengotrol seksualitas perempuan dan institusi sosial seperti keluarga, hubungan heteroseksual, dan prostitusi.

Keluarga sebagai unit patriarkal terkecil merupakan sarana efektif dalam mensosialisasikan perbedaan peran seksual yang menguatkan kekuasaan laki-laki. Peranan perempuan pun didikotomikan pada satu pihak kesucian dan lain pihak kenafsuan. Keluarga mengakomodasikan kesucian perempuan sedangkan prostitusi mengakomodasikan kenafsuan. Dengan pandangan kesucian, seksualitas perempuan tidak dipertimbangkan tetapi diagungkan. Sedangkan dalam prostitusi kegairahan seksualitas perempuan diinginkan tetapi dianggap menyimpang. Dikotomi semacam ini membagi perempuan dan menjadikannya semata-mata objek untuk kepentingan laki-laki sehingga memperkuat dominasi laki-laki.<sup>6</sup> Masyarakat yang mendukung pandangan ini maka akan membenarkan kontrol

---

<sup>6</sup> Thanh-Dam Truong, *Seks, Uang dan Kekuasaan*, ctk. Pertama (Jakarta: LP3ES, 1992), hlm. 20-23

atas seksualitas perempuan dan menganggap wajar tiap-tiap ekspresi dari agresivitas atas nama kelaki-lakian. Dalam hal ini prostitusi akan diterima karena dianggap merupakan hak laki-laki, walaupun harus ditempuh dengan cara pembelian seks, penjualan seks, ataupun perampokan seks. Seperti yang dikatakan oleh Thomas Aquinas menyitir pandangan Agustinus.

*“Daarom zegt Agustinus, dat de hoer in de wereld dezelfde rol speelt als het riool wij en gij zult het paleis val stank gemaakt hebben en het overeenkomstige gelt voor het grondsop. Heen de hoeren uit de wereld weg. En gij zult er de oorzaak van zijn, dat zij vol ontucht gevorden is.”<sup>7</sup>*

(itulah sebabnya menurut Agustinus pelacuran adalah sama pentingnya dengan selokan atau “*riool*” di dalam sebuah istana. Mungkin tanpa selokan sebuah istana indah atau bagaimanapun megahnya lambat laun akan mesum karena tidak ada jalan untuk membuang kotoran yang terdapat didalamnya)

Analogi penyelamatan masyarakat melalui “selokan” yang bernama prostitusi kembali menegaskan bagaimana dominasi laki-laki menempatkan perempuan dalam dua kemanfaatan yang berbeda. “Istana indah atau megah” dapat digambarkan sebagai tatanan masyarakat yang teratur dan beradab, dimana dalam hal ini penopang-penopangnya ialah institusi yang secara sosial, politik, ekonomi, dan budaya disepakati menjadi norma dalam masyarakat. Keluarga kemudian merepresentasikan nilai-nilai keteraturan dalam skala yang lebih kecil,

<sup>7</sup> Tjahjo Purnomo & Ashadi Siregar, *Dolly; Membedah Dunia Pelacuran Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly*, ctk. Pertama (Jakarta: Grafiti Pers, 1983), hlm. 9

melalui konsep keluarga batih posisi seksualitas perempuan menjadi sangat sakral dan privat. Sedangkan “selokan” yang dinamakan prostitusi berada diluar patron keteraturan masyarakat, tabu namun didamba. Prostitusi “disepakati” untuk dibenarkan dan bertujuan memenuhi fantasi laki-laki atas tubuh perempuan. Melalui prostitusi tubuh perempuan tidak lebih dari sekedar aktivitas profan, eksperimental dan menjadi milik publik. Dalam hal ini maka tubuh perempuan berada dalam dua kutub yang berbeda dengan penerima manfaat terbesar ialah laki-laki karena di setiap situasi laki-laki yang banyak menikmati. Perempuan pekerja seks (sebagaimana perempuan lainnya) bagi kebanyakan laki-laki hanyalah sebatas obyek. Barang yang mudah diatur, menyenangkan, dan tidak banyak protes.

Prostitusi sebagai “selokan” nyatanya sampai saat ini tetap eksis, pun dibubarkan, dapat dipastikan rembesannya menyebar bercikal-bakal di rumah baru atau tanpa rumah.<sup>8</sup> Sulitnya menghilangkan praktik prostitusi berkaitan erat dengan hubungan kuasa yang dihasilkan melalui serangkaian diskursus dan interaksi yang kompleks (baik yang pro maupun yang kontra). Dalam satu rangkaian kegiatan prostitusi paling tidak didalamnya melibatkan para germo/mucikari, calo, dan pastinya laki-laki pembeli seks. Pada skala tertentu praktik tersebut melembaga dengan melibatkan berbagai aparatus pendukung (misalnya oknum aparat keamanan) untuk memastikan bisnis seks aman terkendali.

---

<sup>8</sup> Perempuan pekerja seks panggilan. Yang akan menawarkan jasanya melalui beberapa media, mulai dari media cetak dan, kini, media on line. Fase media cetak populer mulai tahun 90-an samapi sekarang. Tentu saja hal ini dilakukan secara terselubung dalam bentuk iklan kolom. Kedok yang banyak digunakan ialah “jasa Pijat” dan Salon dengan menawarkan jasa service yang “ramah dan Sabar”. Walaupun hal ini tidak bisa mengeneralisasi semua iklan kolom yang menawarkan jasa pijat dan salon.

Simbiosis mutualisme makin terasa ketika masyarakat disekitaran lokasi prostitusi ikut diuntungkan dengan berbagai peluang kerja di sektor informal, bukankah tiap “obyek wisata” membutuhkan penginapan (kamar), tenaga parkir, petugas kebersihan, warung makan, warung minum, penjual pulsa, laundry, apalagi kesemuanya mendatangkan uang. Tak berhenti sampai disini, keuntungan bisnis ini pun menjalar sampai ke desa khususnya desa penghasil perempuan pekerja seks.<sup>9</sup> Tak heran saat penutupan Dolly di akhir tahun 2015 proses tersebut cukup mendapat perlawanan dari perempuan pekerja seks, mucikari, maupun warga sekitaran wilayah tersebut.

Sikap pemerintah dalam menangani persoalan prostitusi dapat dikatakan tidak ada kemajuan, bahkan sejak zaman kolonial.<sup>10</sup> Paradigma yang digunakan dalam merespon prostitusi masih saja seputaran kesehatan dan ketertiban masyarakat, bukan pada kesadaran moral untuk menyelesaikan persoalan sampai

<sup>9</sup> Mudjiono, *Sarkem; Reproduksi Sosial Pelacuran*, ctk. Pertama (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005). Dalam buku tersebut dibahas bagaimana Sarkem menjadi perantara dalam proses produksi masyarakat sekitar lokasi prostitusi tersebut. Perputaran uang dari bisnis prostitusi juga berpengaruh ke daerah lainnya, dimana tingkat pengiriman uang ke daerah asal perempuan pekerja seks semakin tinggi seiring dengan penghasilan yang besar, secara tidak langsung perempuan pekerja seks turut melancarkan roda perekonomian desa-desa yang teridentifikasi sebagai penghasil perempuan pekerja seks. Lihat juga buku Tjahjo Purnomo & Ashadi Siregar, *Dolly ...*, *op. cit.*, hlm. 137-145

<sup>10</sup> Terence H. Hull et. al., *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*, ctk. Pertama (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997). Dalam buku tersebut diterangkan bahwa periode penjajahan Belanda sekitar tahun 1650 didirikan “Panti Perbaikan Perempuan” (*house of correction for women*) dengan maksud untuk merehabilitasi perempuan yang bekerja sebagai pemuas kebutuhan seks orang-orang Eropa dan melindungi mereka dari kecaman masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa jauh sebelum aturan tersebut lahir, praktik prostitusi sudah dikenal dan mendapat perhatian yang serius dari pemerintahan kolonial Belanda. Komersialisasi seks mendapat pengakuan (atau dapat diartikan sebagai persetujuan) di tahun 1852 dengan serangkaian aturan yang bertujuan untuk menjaga ketertiban dan mengurangi penyebaran penyakit menular seksual. Tahun-tahun selanjutnya kebijakan soal prostitusi tetap sama, hanya saja sejak tahun 1872 tanggungjawab pengawasan rumah bordil dialihkan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Tahun 1913 Hukum Moral Masyarakat yang dikeluarkan Belanda mengakhiri peraturan-peraturan lokal terkait prostitusi, peraturan ini menyebutkan tidak dibenarkannya tindakan pemucikarian.

pada akhirnya. Sampai saat ini belum ada undang-undang di Indonesia yang melarang menjual jasa seks atau aktivitas lain yang sejenis. Hukum pidana hanya melarang mereka yang membantu dan menyediakan layanan seks secara ilegal sebagaimana yang tertera dalam pasal 296, 297, dan 505 KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana). KUHP juga melarang penukaran anak laki-laki dan perempuan dibawah umur.

Apabila mendasarkan pada KUHP, pada hakekatnya sulit untuk menemukan dasar bahwa prostitusi merupakan kegiatan yang terlarang. Karena larangan untuk memberikan pelayanan seks secara komersial tidak ada dalam hukum negara, maka peraturan yang terkait dengan prostitusi cenderung didasarkan pada peraturan-peraturan lokal yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Komnas Perempuan menghimpun bahwa sampai bulan Agustus 2012 terdapat setidaknya 96 kebijakan mengkriminalkan perempuan lewat pengaturan tentang prostitusi dan/ atau pornografi.<sup>11</sup> Sudah jatuh tertimpa tangga pula, nasib perempuan pekerja seks yang sampai detik ini menjadi kelompok terpinggirkan dalam masyarakat makin tergerus dengan adanya Perda larangan pelacuran ataupun aturan yang sejenisnya. Corak Perda larangan prostitusi yang tersebar di beberapa daerah hampir semuanya memiliki kesamaan, yakni berlandaskan pada moralitas umum dan menjaga ketertiban. Perda dengan dimensi moralitas yang kuat, atau disebut dengan “*the legislation of morality*”, memiliki persinggungan yang cukup unik dengan lingkungannya. Dunia moralitas sangat sensitif, subyektif, dan majemuk, apalagi dengan corak kebangsaan seperti Indonesia.

---

<sup>11</sup> Lembar Hasil Kerja Komnas Perempuan 2012.

Sangat tidak mudah untuk menemukan suatu platform, dimana semua orang bisa berdiri diatas landasan yang relativ sama. Saat dihadapkan pada persoalan tarik menarik moralitas, pasti akan muncul pertanyaan mendasar: moral yang mana dan moral siapa?.<sup>12</sup>

Dalam konteks larangan prostitusi, tantangan sekaligus pertanyaan yang mendasar dari cita-cita ketertiban umum ialah: apa tolak ukur dari capaian ketertiban umum? Apakah dengan hilangnya prostitusi? Kalau memang keberhasilannya ialah dengan *ner* prostitusi, maka pertanyaan selanjutnya: mekanisme apa yang digunakan? Hal tersebut patut dipertanyakan mengingat trend penanganan prostitusi tak pernah berubah dari waktu ke waktu, masih mengedepankan tindakan represif (dengan bahasa penertiban) ketimbang menyelesaikan persoalan tersebut dengan basis pengalaman dan kebutuhan perempuan. Menelisik ruh dari kebijakan larangan prostitusi pun menjadi titik tolak dalam melihat persoalan ini. Dalih untuk menciptakan masyarakat yang beradab merupakan dasar dalam merumuskan kebijakan larangan prostitusi, sangat mulia sehingga patut untuk dimaknai benar. Namun, keadaban apa yang ingin dicapai sebenarnya? Beradab bagi siapa? Pertanyaan ini harus terjawab terlebih dahulu sebelum beranjak pada kebijakan larangan prostitusi. Terutama untuk mengendapkan pikiran kita pada kenyataannya bahwa masyarakat sudah terstratifikasi dalam kelas-kelas secara tegas. Dalam kondisi masyarakat kelas akses terhadap sumber kesejahteraan dan keadilan pastilah berlapis, ada kesenjangan ekonomi yang luar biasa tinggi, terdapat kelompok masyarakat yang

---

<sup>12</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, ctk. Pertama (Jakarta: UKI Press, 2006), hlm. 88

begitu kaya-raya dan berkuasa secara politik-ekonomi, ada golongan menengah, dan golongan miskin dengan beragam variannya. Konsekuensinya, penikmatan yang tidak sama atas sumber daya dalam bingkai pembangunan melahirkan *gap* antara borjuasi dan proletar. Saat katup antar kelas makin menguat yang kemudian melahirkan pola-pola dominasi dan monopoli, adakah jaminan bahwa cita-cita keadaban tersebut tetap dalam bingkai keadilan. Dalih apapun yang digunakan dalam merumuskan kebijakan, apapun itu, hendaknya bertitik tolak pada realitas masyarakat beserta keragamannya.

Nilai kemanusiaan diharapkan mampu mewarnai tiap kebijakan demi tercapainya tertib hukum dan tertib sosial. Hukum digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan ketertiban/ keteraturan masyarakat dan selalu dipersepsikan sebagai suatu sistem yang bebas nilai. Namun struktur masyarakat yang pluralistik seringkali luput dari perhatian rumusan sistem hukum, keseragaman persepsi dalam melihat hubungan sosial masyarakat memiliki kecenderungan abai terhadap kondisi yang “disepakati” sebagai anomali. Maka ketertiban tersebut seringkali meminta tumbal melalui intervensi kekuasaan baik itu berasal dari negara maupun dari masyarakat itu sendiri yang bergerak berdasarkan ideologi-ideologi fasis.

Razia merupakan salah satu bentuk penertiban yang paling sering dilakukan dalam merespon masalah prostitusi, baik itu yang ada dijalanan maupun yang berada di lokasi pemukiman atau rumah yang disinyalir terdapat praktik tansaksi seks. Dengan melibatkan beberapa instansi terkait dalam proses tersebut (Satpol PP atau saat razia gabungan melibat Polisi dan Koramil) praktik prostitusi ditekan, lebih-lebih dapat hilang sama sekali. Dalam proses tersebut perempuan

pekerja seks seringkali menjadi sasaran tembak ketimbang mucikari ataupun pembeli seks. Bahkan yang bukan pekerja seks bisa juga jadi sasaran, selama dia secara subyektif dapat ditafsirkan sebagai perempuan pekerja seks.<sup>13</sup> Pemandangan kucing-kucingan sampai kejar-kejaran antara petugas dengan perempuan pekerja seks menjadi hal yang lumrah dijumpai ketika penertiban perempuan pekerja seks. Mereka yang terjaring kemudian digiring menuju mobil patroli untuk selanjutnya dibawa ke kantor Satpol PP atau Kantor Polisi. Adakalanya proses tersebut terlihat dramatis namun sesekali juga terlihat datar, tanpa ekspresi, tak ada raut sedih ataupun takut, percakapan yang terjalin antara perempuan pekerja seks dan petugas pun terkesan akrab. Adegan semacam ini seringkali diparodikan dalam acara-acara hiburan/ komedi di televisi, proses tersebut juga mudah ditemui dalam sesi-sesi berita kriminal. Mempertontonkan dan memparodikan adegan penertiban perempuan pekerja seks dinegeri ini—atau mungkin dibelahan bumi lainnya—menjadi hal yang sangat wajar dan biasa saja. Seakan menegaskan bahwa proses tersebut benar adanya. Padahal proses tersebut tak ubahnya sedang mempertontonkan perburuan perempuan—menjaring perempuan-perempuan yang dapat dikonotasikan sebagai perempuan pekerja

---

<sup>13</sup> Masih ingatkah dengan kasus Lilis dari Tangerang, yang pada tahun 2006 menjadi korban salah tangkap Perda antiprostitusi. Ketika hendak pulang kerja Lilis dididuk petugas Trantib (Ketentraman dan Ketertiban). Lilis di tuduh sebagai pekerja seks karena memakai pakaian “seksi” ketika menunggu angkot. Lilis sempat dipenjara, dinyatakan bersalah dan “diadili” walaupun kemudian dibebaskan ketika keluarganya datang menjemput. Pasca dibebaskan Lilis stres dan kuguguran. Lilis berusaha menuntut Pemda Tangerang karena telah keliru dalam melakukan penahan dan pemvonisan dirinya, namun gagal. Kehidupan Lilis berangsur sura, ia kehilangan pekerjaan dan harus berpindah-pindah rumah lantaran tetangga tidak sudi ada “pelacur” yang tinggal di daerah mereka. Sanksi sosial dan trauma yang berkepanjangan menimbulkan beban mental yang berat bagi Lilis. Lilis wafat tahun 2008 meninggalkan suami dan anak semata wayangnya, Robby.

seks—tentu saja dengan tafsir subyektif petugas terkait. Tidak (baca:belum) ada yang mempertanyakan apakah proses ini *fair*.

Apakah semua perempuan pekerja seks mengalami pengalaman “perburuan” yang sama? Tentu masih lekat diingatan kita tentang kasus prostitusi online yang menjerat beberapa artis kenamaan tanah air di pertengahan tahun 2015. *Hideline* artis prostitusi online cukup menyita perhatian publik dan mengundang berbagai pihak angkat bicara. Media riuh ramai—sekali lagi dengan perdebatan moralitas—sampai-sampai lupa nasib perempuan pekerja seks yang lain. Bahwa artis yang terlibat dalam prostitusi online jauh lebih “beruntung” ketimbang teman-teman seprofesinya yang berada di jalanan, di terminal, di pemberhentian truk, bilik-bilik di lokasi pertambangan, ditengah hutan, di losmen-losmen pengap, dipanti pijat dan tempat lainnya yang jauh dari kesan mewah dan berkelas. Dalam kasus prostitusi online yang melibatkan artis, perempuan pekerja seks (yang notabene artis, atau model) ditempatkan sebagai korban dari tindak pidana perdagangan orang.<sup>14</sup> Dan akan sangat berbeda pengalamannya saat narasi tersebut berasal dari perempuan pekerja seks “kasta” rendah. Perempuan pekerja seks dari “kasta” rendah tak pernah disejajarkan nasibnya dengan pekerja seks papan atas,<sup>15</sup> ketika mereka terjaring maka berbagai jerat sanksi dikenakan mulai dari pasal dalam KUHP tentang kesusilaan, Perda yang mengatur Larangan

---

<sup>14</sup> Contoh dalam kasus artis Nikita Mirzani.  
<http://nasional.kompas.com/read/2015/12/13/18245021/Ini.Alasan.Penyidik.Posisikan.Nikita.Mirzani.Sebagai.Korban>

<sup>15</sup> Kecuali dalam kasus-kasus tertentu yang memang mengindikasikan adanya tindak pidana perdagangan orang. Hal ini biasanya diketemukan ketika ada laporan, entah dari keluarga atau masyarakat yang mencurigai adanya aktivitas yang mengarah pada tindak pidana perdagangan orang.

Prostitus, Perda Larangan Maksiat, Perda tentang Ketertiban Umum, atau regulasi tingkat daerah lainnya yang memiliki maksud sama. Bagaimana bisa hukum kemudian memperlakukan suatu aktivitas yang nyaris sama namun dengan jerat hukum yang berbeda, apa yang menjadi dasar pertimbangan tersebut.

Penertiban prostitusi acapkali dinilai sebagai tindakan wajar (baca:benar) dalam rangka menjaga ketertiban masyarakat. Pada dasarnya hal ini tidak lepas dari imaji masyarakat itu sendiri tentang cita-cita tertib sosial. Saat imaji tersebut bermuara pada sebuah konsesus dan terlembaga maka dibutuhkan pranata sebagai mekanisme kontrol sosial. Hukum dalam hal ini dituntut bersifat netral, obyektif, mandiri dan a-politis (Positivisme Hukum). Namun se-netral dan se-obyektif apa hukum dalam struktur masyarakat patriarki yang masih sangat kuat.

Dalam perspektif hukum feminis, netralitas hukum atau obyektifitas hukum ialah bentuk dari marginalisasi perempuan dalam bangunan hukum dan alienasi perempuan dalam ruang-ruang keadilan. Hukum feminis melihat adanya keterkaitan yang kuat antara hukum dengan relasi kuasa yang tak setara antara perempuan dan laki-laki. Bagi para feminis, hukum yang diyakini netral dan obyektif oleh teori Positivisme Hukum tidak mungkin ada. Sebab—disadari atau tidak—berbagai prodak hukum tersebut dibuat dalam perspektif patriarki yang lebih banyak menguntungkan laki-laki ketimbang perempuan. Bahkan hukum-hukum yang “berwarna patriarki” cenderung menindas dan seksis.

Begitu pula dalam persoalan prostitusi. Implementasi atas kebijakan yang terkait dengan penghapusan prostitusi telah melahirkan pola-pola baru kekerasan,

marginalisasi, dan ketidakpastian hukum terhadap perempuan. Padahal dalam kesehariannya, kompleksitas kehidupan perempuan pekerja seks tak jarang mendekatkan mereka pada resiko-resiko yang sarat akan kekerasan. Hasil penelitian yang dilakukan P3SY (Perkumpulan Perempuan Pekerja Seks Yogyakarta) bekerja sama dengan PKBI DIY di tahun 2011<sup>16</sup>, menunjukkan bahwa 61,3% perempuan pekerja seks di Sosrowijayan Kulon (Sarkem) pernah mengalami kekerasan. Kekerasan tersebut bentuknya bervariasi, mulai dari kekerasan fisik (dipukul, ditampar, dijambak, di tendang), kekerasan psikis (direndahkan, dibentak, dilecehkan, diancam), kekerasan seksual (dipaksa melakukan hubungan seks yang tidak dikehendaki), dan kekerasan ekonomi (di eksploitasi secara ekonomi, dibayar tidak sesuai kesepakatan). Pelakunya hampir sebagian besar ialah pelanggan, namun ada juga pelakunya ialah *gandengan*<sup>17</sup>nya, dan ada juga pelaku kekerasan dari apparatus negara ketika perempuan pekerja seks mengalami penertiban.

Kasus-kasus kekerasan hanya sekelumit persoalan dan jarang sekali yang muncul ke permukaan. Ketiadaan perlindungan juga menjadikan perempuan pekerja seks beresiko menjadi korban eksploitasi secara ekonomi. Jasa keamanan lazim ditemui di titik lokasi prostitusi, tidak sedikit pula yang sampai melibatkan oknum aparat keamanan. Tentu saja dana yang disiapkan dalam mengamankan

---

<sup>16</sup> Hasil riset tidak diterbitkan. Dalam riset tersebut melibatkan kurang lebih 80 responden dari kampung Sosrowijayan Kulon, Pasar Kembang. Riset tersebut dilakukan untuk memetakan masalah kekerasan yang dialami perempuan pekerja seks dan menjadi temuan menarik untuk kemudian mendorong terbentuknya *crisis center*.

<sup>17</sup> *Gandengan* ialah pasangan hidup tidak resmi selama di Sarkem. Mereka hidup bersama dalam satu kamar, dan mereka juga menjalankan aktivitas kehidupan rumah tangga. Gandengan biasanya penduduk asli Sarkem atau dari luar daerah itu.

industri seks tidaklah sedikit. Dan siapakah yang menjadi penyuplai dana keamanan terbesar? Perempuan pekerja seks. Padahal dalam industri seks tidak ada pemain tunggal. Industri seks tidak hanya menyoal pembeli dan penjual seks yang ada kalanya diperantarai oleh geromo. Industri seks selalu melibatkan pemilik-pemilik modal untuk memikat dan memanjakan pembeli agar terus bertransaksi.<sup>18</sup> Dengan segala problematikanya perempuan pekerja seks menanggung beban paling berat dan penuh resiko, namun sayang miskin perlindungan. Persoalan semakin pelik lagi ketika perempuan pekerja seks harus di hadapkan dengan imaji atas bangunan tertib masyarakat yang menuntut mereka untuk tidak ada. Penertiban yang seringkali menyasar perempuan pekerja seks seolah menutup mata atas peran pemain lain yang menenggak untung lebih banyak dalam industri seks. Begitu besarkah tanggungjawab perempuan pekerja seks dalam jagad ketertiban masyarakat sehingga pengalaman-pengalaman mereka yang sarat kekerasan, diskriminasi dan eksploitasi tidak bernilai. Apakah perempuan pekerja seks tidak memiliki hak sebagaimana manusia lainnya, apakah mereka tidak memiliki hak asasi manusia?

Hak asasi manusia yang milik tiap manusia, tanpa pandang bulu apalagi tebang pilih. Hak ini lahir bersamaan manusia lahir di muka bumi ini, bahkan saat

---

<sup>18</sup> Namun pelibatan pemodal, pun dengan nilai dan untung yang besar, tidak selamanya akan menguntungkan bagi perempuan pekerja seks. Di Sarkem misalnya, sejak tahun 2012 room—yakni sebuah ruang karaoke—sudah mulai bermunculan dan kini makin banyak. Pembeli seks datang ke Sarkem kini tidak lagi hanya mencari kepuasan seks saja, namun juga mencari kesenangan tambahan dengan tuntutan mencari perempuan pekerja seks yang: bersuara merdu, pandai bernyanyi dan goyang, mau diajak mabuk dan yang pasti penutupnya dengan seks berbayar. Hal ini membawa dampak buruk bagi perempuan pekerja seks. Sebelumnya mereka *thetek* saja tanpa perlu mebekali diri dengan kemampuan bernyanyi dan bergoyang, namun keberadaan room membuat perempuan pekerja seks yang hanya bisa seks service menurun pendapatannya.

dalam kandungan hak tersebut sudah menjadi milik si janin.<sup>19</sup> Hak asasi manusia sifatnya utuh tidak sepotong. Saat ia manusia, maka hak tersebut melakat padanya. Jenis kelamin, agama/ kepercayaan, ideology politik, orientasi seksual, status sosial, usia, atau disabilitas tidak menjadi soal dalam kepemilikan hak asasi manusia. Berbeda dari arus utama pun tidak menjadi alasan bagi seseorang untuk tidak memiliki atau dikurangi hak asasi nya. Begitu mendasar hingga siapapun yang berupaya melakukan perampasan atau penindasan harus dihukum berat. Negara kemudian diwajibkan untuk menjamin penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia dalam tiap lini kehidupan berbangsa dan bernegara. Begitu pula dalam konteks mewujudkan keteraturan/ keteriban, keamanan, dan kesejateraan masyarakat. Prinsip-prinsip dasar hak asasi manusia semestinya menjadi titik tolak tiap gerak dalam mewujudkannya.

Begitu juga dalam konteks penertiban yang menysasar pada industry seks— yang tentu saja bersinggungan dengan perempuan pekerja seks. Prinsip hak asasi manusia semestinya menjadi bagian dari nalar kebijakan dan nalar apparatus dalam merespon persoalan prostitusi. Kajian berikut ini akan mendalami hal tersebut. Bagaimana kemudian pola penertiban terhadap perempuan pekerja seks dilakukan, apakah telah berperspektif hak asasi manusia.

Yogyakarta kali ini dipilih menjadi lokasi penelitian. Hal ini didasar oleh beberapa pertimbangan. *Pertama*, lokasi prostitusi terbilang banyak, mulai dari

---

<sup>19</sup> Dalam isu aborsi tarik menarik atas hal ini sangat kuat. Satu pihak, pro-choice mengagap melakukan aborsi atau tidak melakukan aborsi merupakan pilihan bebas atas tubuh perempuan. Namun bagi mereka yang pro-life, keberlangsungan hidup si janin merupakan hak yang harus dihormati.

yang telah melegenda (Pasar Kembang) sampai titik lokasi prostitusi yang terbilang baru ataupun terselubung. *Kedua*, di Yogyakarta komunitas perempuan pekerja seks terbilang cukup sadar dalam mengorganisir diri dan melakukan proses-proses pendampingan.<sup>20</sup> *Ketiga*, Yogyakarta memiliki kebijakan yang mengatur tentang larangan prostitusi, setidaknya hal tersebut terdapat dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Tempat Umum dan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran. Prinsip-prinsip dasar hak asasi manusia dan teori hukum feminis digunakan peneliti sebagai pisau analisis dikarenakan; *pertama*, penggunaan prinsip dasar hak asasi manusia bertujuan untuk melihat apakah proses penertiban yang berjalan di beberapa wilayah di Yogyakarta telah berperspektif hak asasi manusia. *Kedua*, penggunaan teori hukum feminis dinilai relevan untuk menarasikan pengalaman perempuan saat berhadapan dengan hukum. Ketika dunia dan dunia hukum sarat dengan nilai patriarki maka ke manakah perempuan di tempatkan dan di proyeksikan dalam ruang-ruang keadilan.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apa dasar hukum yang digunakan dalam penertiban perempuan pekerja seks di wilayah Kota Yogyakarta?

---

<sup>20</sup> Sebagian komunitas perempuan pekerja seks di Yogyakarta terbilang cukup familiar dengan proses-proses pendampingan sebaya, misal mendampingi ketika ada perempuan pekerja seks mengalami kekerasan dari pelanggan dan mendampingi dalam mengakses layanan kesehatan. Walaupun kesadaran ini belum terbangun secara utuh dan merata, namun bibit-bibit ini patut di apresiasi sebagai suatu bentuk perlawanan dari perempuan pekerja seks yang sudah mulai sadar akan hak-hak nya. Keberadaan komunitas yang cukup terbuka memudahkan peneliti untuk membangun komunikasi dan secara perlahan menumbuhkan rasa saling percaya.

2. Bagaimana praktik penertiban terhadap perempuan pekerja seks di wilayah Kota Yogyakarta dalam perspektif hak asasi manusia?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengungkapkan dasar hukum dalam penertiban perempuan pekerja seks di wilayah DI Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui apakah praktik penertiban perempuan pekerja seks di wilayah DI Yogyakarta telah mendasarkan pada prinsip-prinsip dasar hak asasi manusia.

### **D. Tinjauan Pustaka**

Bagian ini memaparkan beberapa kajian mengenai prostitusi yang hasilnya kini dengan mudah dijumpai di etalase-etalase karya ilmiah. Setidaknya sejak tahun 1970-an prostitusi mulai banyak dilirik dan dianalisa dalam berbagai perspektif dan dimensi keilmuan yang beragam di Indonesia. Karya-karya tersebut telah memperkaya khazanah keilmuan dan memancing nalar kritis pembaca dalam memahami persoalan prostitusi. Sampai kini karya-karya ilmiah yang lahir pada decade 1970-an dan 1980-an dirasa masih relevan untuk digunakan. Karena karya-karya tersebut telah “membimbing” pembacanya untuk tetap se-ide atau berhasil menggelitik pembacanya untuk bertanya ulang, “balik kanan” dan berputar arah mencari jawaban yang dirasa lebih dekat dengan nurani.

Salah satu karya ilmiah yang terbit di era tahun 1970-an ialah buku karangan D. Soedjono berjudul “Pelacuran Ditinjau dari Segi Hukum dan

Kenyataan dalam Masyarakat”.<sup>21</sup> Buku terbitan tahun 1977 tersebut mengkategorikan prostitusi dalam dimensi: bertentangan dengan kaidah hukum pidana, demoralisasi, kanker masyarakat, membahayakan keturunan dan bertentangan dengan agama (haram).

Menginjak era tahun 1980-an hadir pula buku yang mengulas soal prostitusi dengan basis penelitian di wilayah Dolly, Surabaya.<sup>22</sup> Buku karangan Tjahjo Purnomo dan Ashadi Siregar disusun berdasarkan hasil penelitian dalam rentang tahun 1980-1981 tersebut berhasil menyajikan temuan yang menarik dari kehidupan di Dolly dari perspektif sosial-ekonomi. Mulai dari sejarah berdirinya Dolly, *supply* perempuan pekerja seks yang kebanyakan berasal dari desa berbanding lurus dengan minimnya lahan pekerjaan bagi perempuan-perempuan pedesaan, relasi antara perempuan pekerja seks dengan pelanggannya, model-model eksploitasi germo terhadap perempuan pekerja seks, serta kerja seks yang sangat membantu perempuan pekerja seks dan keluarganya dalam bertahan hidup.

Sebuah kajian antropologi social tentang prostitusi di Jakarta, tepatnya di daerah Manggarai dan Blok M, oleh Alison J. Murray menyimpulkan bahwa aktivitas prostitusi tidak lepas dari gempuran imaji kapitalis yang menyuguhkan “kebenaran” yang sah walaupun hal tersebut jauh dari realitas, mengubah konsumsi menjadi dimensi status dan prestise, sementara yang diperoleh sama sekali tidak bermakna. Lebih tegas, Murray menyatakan bahwa masyarakat

---

<sup>21</sup> Di sarikan dari buku Soedjono D, *Pelacuran Ditinjau dari Segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat* (Bandung: Karya Nusantara, 1977)

<sup>22</sup> Di sarikan dari buku Tjahjo Purnomo & Ashadi Siregar, *Dolly; Membedah Dunia Pelacuran Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly*, ctk. Pertama (Jakarta: Grafiti Pers, 1983)

menjadi semakin “terseksualisasi” dan “terkomodifikasi”. Perubahan-perubahan ini mendatangkan akibat yang kontradiktif bagi perempuan kelas bawah dan sikap subyektif mereka. Dalam hal ini prostitusi adalah suatu tindakan yang rasional dan bukanlah perbudakan atau patologi. Prostitusi merupakan hasil dari pilihan karena memberikan pemasukan ekonomi dan kebebasan dari kekangan-kekangan social terhadap perempuan kelas bawah, salah satu bentuk adaptasi mereka terhadap situasi di Jakarta yang mana ideology yang berkembang jauh dari kehidupan sehari-hari.<sup>23</sup>

Soal perkembangan dan sejarah prostitusi di Indonesia buku Terence H. Hull, Endang Sulistyarningsih dan Gavin W. Jones merupakan satu-satunya karya ilmiah yang mengulas secara epic dan tajam persoalan prostitusi dari sejak zaman kerajaan sampai decade tahun 1990-an. Kejagan bisnis seks berbayar menurut Terence H. Hull dkk tidak lepas dari sikap pemerintah yang mendudukan prostitusi sebagai aktivitas setengah resmi di Indonesia.<sup>24</sup> Hal ini didasarkan pada ketiadaan upaya yang mendasar dari pemerintah Indonesia dalam rehabilitasi dan pengaturan untuk mengeliminasi eksistensi prostitusi. Dalam bukunya yang berjudul “Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya”, Terence H. Hull dkk memaparkan berbagai pola yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam merespon persoalan prostitusi—yang mana pola tersebut sampai saat ini masih berlaku. Respon yang dilakukan pemerintah Indonesia tidak menunjukkan efek yang berarti dalam menekan ataupun mengatur prostitusi, performanya “timbul-

---

<sup>23</sup> Di sarikan dari buku Alison J. Murray, *Pedagang Jalanan dan Pelacur di Jakarta*, ctk. Pertama (Jakarta: LP3ES, 1997)

<sup>24</sup> Di sarikan dari buku Terence H. Hull, et. al., *Pelacuran di Indonesia... loc. cit.*

tenggelam”. Dalam bidang kesehatan, melalui departemen kesehatan, pemerintah Indonesia mengakui keberadaan prostitusi karena berkait dengan program penanggulangan penyakit kelamin dan HIV-AIDS. Departemen social menerima legalitas prostitus setengah-setengah, adanya lokasi prostitusi hanya dimanfaatkan untuk memuluskan program rehabilitasi yang dijalankan. Departemen tenaga kerja tidak memasukkan kerja seks sebagai suatu jenis pekerjaan. Oleh karenanya mengecualikan profesi ini dari perlindungan tenaga kerja.

Di tiap-tiap kajian mengenai prostitusi selalu muncul analisis *supply* dan *demand*. Mengapa perempuan pekerja seks terus ada, karena memang permintaan atas jasa seks tidak pernah berhenti. Namun ada pula factor-faktor di luar supply dan demand yang sangat berpengaruh dalam mereproduksi perempuan pekerja seks. *On the Spot: Tujur dari Sang Pelacur*, karya Koentjoro merupakan buku berbasis penelitian yang secara khusus membahas factor-faktor penyebab bermunculannya perempuan pekerja seks dari komunitas-komunitas tertentu di Indonesia, terutama dari aspek social-budaya.<sup>25</sup> Dalam kajian yang bertolak pada sumber-sumber komunitas penghasil perempuan pekerja seks menunjukkan beberapa alasan mengapa seseorang menjadi pekerja seks. Pertama, materialisme. Nilai ini sangat kuat di masyarakat bahkan disosialisasikan semenjak usia dini. Perempuan pekerja seks yang sukses pun ikut ambil bagian dalam memperkenalkan nilai-nilai materialism, yakni dengan menjadikan dirinya model dari kesuksesan. Nilai materialism di masyarakat makin tak terbandung ketika pendidikan juga rendah dan nilai-nilai spiritual kian tumpul. Kedua, lingkungan

---

<sup>25</sup> Di sarikand ari buku Koentjoro, *On the Spot: Tujur dari Sang Pelacur*, ctk. Kedua (Yogyakarta: TINTA, 2004)

social yang tidak sehat mendorong makin berkembangnya prostitusi, mulai dari sikap yang sangat terbuka terhadap perilaku seks diluar nikah dan toleransi social terhadap prostitusi. Ketiga, ketiadaan kesempatan untuk mengakses pekerjaan yang layak dikarenakan pendidikan yang rendah. Pendidikan yang rendah berbanding lurus dengan terbatasnya peluang pekerjaan, hanya seputar menjadi pekerja rumah tangga, penjaga toko, petani, pekerja borongan, dan pekerjaan-pekerjaan lain yang berupah rendah. Dalam hal ini kerja seks menjadi salah satu alternative pekerjaan. Persepsi negative atas ketidakmampuan pendidikan dalam meningkatkan kualitas hidup mendorong banyak orang tua untuk menghentikan pendidikan bagi anak-anaknya.

Apabila Koentjoro membahas mengenai factor penyebab bermunculannya perempuan pekerja seks dari komunitas-komunitas tertentu, maka Moedjiono lebih banyak mengulas perihal eksistensi prostitusi. Riset Moedjiono di Sarkem menyebutkan bahwa paling tidakl terdapat 3 faktor yang menentukan eksistensi prostitusi: yaitu undang-undang yang lemah, kebutuhan ekonomi, dan habitus para pelibat prostitusi.<sup>26</sup> Yang menarik dari kajian tersebut, Moedjiono menjelaskan bahwa habitus para pelibat prostitsui merupakan perwujudan gagasan kolektif yang sangat berbeda dengan norma-norama dalam masyarakat. Dalam hal ini pelibat prostitusi bukan hanya perempuan pekerja seks saja, tetapi meliputi seluruh pihak-pihak yang diuntungkan dari aktivitas prostitusi, seperti pemilik kamar, mucikari, dhadha, jongos, tukang becak, pedagang sampai tukang parkir. Mereka kemudian berperan sebagai agen-agen yang membentuk suatu gagasan

---

<sup>26</sup>Di sarikan dari buku Moedjiono, Sarkem ... *loc. cit.*

kolektif tentang prostitusi yang bertujuan agar prostitusi tetap eksis di wilayah mereka. Gagasan kolektif tersebut secara tidak sadar tersosialisasi pada setiap individu yang baru saja terlibat dalam system prostitusi, dan para akhirnya mereproduksi prostitusi. Meluasnya habitus prostitusi dan menjadikannya sebagai komoditas ekonomi yang penting lebih dikarenakan ikatan kultural di dalam masyarakat lebih kuat dibandingkan dengan ikatan moral.

Dari beberapa kajian mengenai prostitusi, diantaranya secara spesifik mengulas dari sisi kesehatan. Ialah buku berjudul “Perempuan-Perempuan Kramat Tunggak” karya Endang R. Sedyaningsih. Buku tersebut merupakan hasil penelitian yang dilakukan di lokasi Kramat Tunggak tahun 1995, kemudian direvisi dan disesuaikan dengan kondisi tahun 2010 yang mana Kramat Tunggak telah resmi ditutup oleh pemerintah DKI Jakarta.<sup>27</sup> Buku tersebut mengulas perilaku seksual perempuan pekerja seks di Kramat Tunggak yang terbelang beresiko tinggi: perempuan pekerja seks dapat tertular dan menularkan infeksi menular seksual atau IMS, termasuk HIV dan AIDS. Di akhir buku, Endang menyesalkan langkah penutupan yang diambil oleh pemerintah DKI Jakarta tahun 1999. Tindakan tersebut amatlah gegabah karena tidak memperhitungkan beberapa hal yang sangat penting. Penutupan Kramat Tunggak pada dasarnya

---

<sup>27</sup> Di sarikan dari buku Endang R. Sedyaningsih, *Perempuan-Perempuan Kramat Tunggak*, ctk. Pertama (Jakarta: KPG, 2010). Kramat Tunggak merupakan wilayah lokalisasi resmi yang statusnya dipertegas dengan dengan SK Gubernur No. Ca.7/1/54/72 tanggal 17 Juli 1972 tentang Status dan Pengurusan Kompleks Lokalisasi Wanita Jakarta Utara. Lokasi Kramat Tunggak juga dijadikan tempat untuk melaksanakan program resosialisasi dan rehabilitasi para perempuan pekerja seks dan germo. Dalam prakteknya Kramat Tunggak sesungguhnya adalah tempat prostitusi berbasis bordil, dimana orang-orang yang memenuhi persyaratan tertentu dapat menjalankan usaha bordil dengan mempekerjakan beberapa perempuan pekerja seks alias menjadi germo. Krata Tunggak resmi di tutup pada tahun 1999 dan kini wilayah tersebut berubah menjadi *Islamic Center*.

hanya memindahkan lokasi prostitusi ke tempat lain yang nantinya akan mempersulit program-program pemerintah dengan *tagline* “pembinaan”. Penutupan Kramat Tunggak juga menutup ruang bagi pemerintah untuk menjangkau perempuan pekerja seks, baik itu terkait dengan persoalan social maupun kesehatan. Dalam bidang kesehatan misalnya, bagaimana kondom selalu digunakan dalam tiap aktivitas seksual (baik dengan pembeli seks maupun dengan pasangan tetapnya). Atau bagaimana dengan informasi mengenai berbagai resiko penyakit yang terkait dengan pekerjaan mereka. Dalam buku tersebut Endang menggambarkan penutupan Kramat Tunggak mirip dengan Teori “kolateral”, yakni pembentukan pembuluh darah baru yang giat dibentuk oleh tubuh saat pembuluh darah tersumbat, sehingga aliran darah terus mengalir.

Berbagai kajian diatas setidaknya telah memberikan sepintas gambar mengenai prostitusi dari berbagai perspektif. Yang membedakan thesis ini dengan kajian-kajian diatas ialah: obyek yang diteliti kali ini spesifik pada dimensi penertiban terhadap praktik prostitusi terkhusus perempuan pekerja seks yang ada di beberapa titik lokasi prostitusi di Yogyakarta. Melalui perspektif hukum feminis dan hak asasi manusia thesis ini akan mencoba mendedah persoalan prostitusi dari perspektif yang berbeda pula.

### **E. Kerangka Teori**

Thesis ini akan menggunakan dua teori dalam menganalisis, yakni hak asasi manusia dan teori hukum feminis dalam melihat pola penertiban terhadap perempuan pekerja seks. Mengapa kemudian perempuan pekerja seks? Hal ini

berawal dari asumsi dan temuan peneliti ketika bersinggungan dengan komunitas perempuan pekerja seks yang seringkali menjadi sasaran dalam proses penertiban. Penertiban yang merupakan mekanisme penertiban lumrah didapati di beberapa titik lokasi prostitusi, dan aktivitas ini paling banyak yang terjaring ialah perempuan pekerja seks—dan pekerja seks *transwoman*. Lalu apakah prosedur tersebut ialah netral dan *an sih* untuk penegakan hukum? Apakah proses tersebut sudah berpijak pada prinsip-prinsip hak asasi manusia, pun untuk ketertiban? Hal ini kemudian akan menguji sejauh mana hak asasi manusia perempuan pekerja seks di tempatkan pada proses-proses yang mengatasmakan ketertiban dan penegakan hukum.

Mengkaji pola penertiban terhadap perempuan pekerja seks melalui konsepsi hak asasi manusia tak lain untuk melihat apakah praktik tersebut telah berpijak pada penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Manfred Nowak menyebut prinsip hak asasi manusia ada empat, yaitu (1) universal, (2) tak terbagi, (3) saling bergantung, dan (4) saling terkait.<sup>28</sup> Selain keempat hal tersebut, prinsip dasar lainnya ialah: (1) kesetaraan, (2) non-diskriminasi, dan (3) kewajiban positif untuk melindungi hak-hak tertentu.<sup>29</sup> Dari ke tujuh prinsip tersebut, thesis ini terfokus pada prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi. Pilihan tersebut didasari temuan awal di lapangan. Yakni ketika di kebanyakan proses-proses penertiban yang dilakukan oleh pihak yang berwenang

<sup>28</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hak-hak Asasi Manusia: Konsep Dasar dan Pengertiannya yang Klasik pada Masa-masa Awal Perkembangannya, dalam Toleransi dalam Keberagaman: Visi untuk Abad-21 Kumpulan Tulisan tentang Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia dan The Asia Foundation, 2003.

<sup>29</sup> Rhona K.M Smith, et. al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, ctk. Pertama (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008), hlm. 39

proporsi yang paling banyak terjangkau hanya satu jenis gender saja, yakni perempuan—dan *transwoman*. Berangkat dari hal tersebut maka peneliti berasumsi bahwa penertiban yang dilakukan terhadap perempuan pekerja seks tidak berpijak pada prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Padahal sebagai Negara hukum, Indonesia telah memiliki beberapa instrumen hukum yang memuat jaminan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Mulai dari konstitusi kita UUD 1945 pasal 28, UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, UU No. 12 tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, UU No. 11 tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Selain itu juga terdapat undang-undang lain yang secara spesifik menjamin perlindungan hak asasi manusia kelompok tertentu, seperti UU No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU No. 19 tahun 2011 tentang Pengesahan Kovenan Hak-hak Penyandang Disabilitas. Namun pada kenyataannya, marwah hak asasi manusia yang sudah ditanam dalam berbagai instrument hukum tidak berbuah manis.

Mengarungi era yang dikatakan reformasi, persoalan pelanggaran hak asasi manusia masih tetap bercokol, dan sesekali eskalasinya meningkat. Dan tidak sedikit diantaranya dipicu oleh produk hukum. Diskriminasi terhadap kelompok ahmadiyah dan syiah, kekerasan dan hate speech yang tak kunjung reda terhadap LGBT, diskriminasi terhadap *eks* Gafatar, dan kekerasan berdarah di bumi Papua yang selalu di senyapkan. Maka tidak berlebihan apabila Negara dinilai gagap dan gegabah dalam merespon kompleksitas persoalan yang terjadi di

masyarakat. Hukum pun sering dianggap tajam kebawah tumpul keatas, tidak dekat dengan si miskin dan hukum itu uang.

Hukum itu netral dan obyektif. Kedua prinsip tersebut yang mendasari positivisme hukum. Menurut Margot Stubbs filsafat liberal mendasari positivisme hukum, sehingga system hukum tampil sebagai mekanisme yang netral, mandiri dan a-politis saat menghadapi ketegangan social. Positivisme hukum melontarkan definisi tentang hukum yang jelas-jelas melengkapi pemahaman implisit filsafat liberal tentang masyarakat—yaitu masyarakat sebagai sebuah kesatuan artifisial dari para individu otonom yang mengadakan kontrak social.<sup>30</sup> Dalam pandangan ini hukum dianggap sebagai potret realitas social. Persoalan bahwa dalam masyarakat yang patriarkis, terdapat relasi yang timpang antara perempuan dan laki-laki yang kemudian melahirkan berbagai persoalan diskriminasi dan ketidakadilan, bukan lagi menjadi hal yang penting untuk diperdebatkan. Mempersoalkan hal tersebut akan membuat hukum terjebak pada diskursus moral yang didasarkan pada tafsir subyektif tiap-tiap orang dan membuka ruang pada ketidakpastian hukum.

Dalam telaah hukum kritis dapat dikatakan bahwa hukum adalah “pedang bermata dua”. Disatu sisi hukum menjadi harapan dan tumpuan untuk mendistribusikan keadilan dan mengayomi masyarakat. Namun, di pihak lain, hukum juga bisa menjelma sebagai alat untuk melegetimasi kekuasaan dan kepentingan. Smart, sebagaimana dikutip oleh Sulistyowati, mengatakan bahwa

---

<sup>30</sup> Donny Danardono, *Teori Hukum Feminis: Menolah Netralitas Hukum dalam Sulistyowati Irianto, ed., Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, ctk. Pertama (Jakarta: YOI, 2006), hlm. 6

hukum dapat mengklaim kebenaran-kebenaran sampai ranah yang tidak terbatas.<sup>31</sup> Apabila klaim kebenaran tersebut begitu adanya maka bagaimana realita ketika hukum bersinggungan dengan kelompok-kelompok yang tidak memiliki kekuasaan dalam menyuarakan aspirasinya, seperti kelompok miskin, minoritas etnis dan agama, kelompok LGBT ataupun pengalaman perempuan.

Hal inilah yang kemudian menjadi kritik dari penganut hukum feminis, karena ketentuan hukum tersebut justru makin meminggirkan perempuan. Para pemikir feminis melihat kaitan antara hukum dengan relasi kuasa yang tidak setara antara perempuan dan laki-laki. Bagi para feminis, hukum yang diyakini netral dan obyektif oleh teori positivism hukum sebenarnya ialah hal yang tidak mungkin ada. Sebab—disadari atau tidak—berbagai hukum tersebut dibuat dalam perspektif patriarki dan dengan demikian lebih menguntungkan laki-laki daripada perempuan. Bahkan hukum yang sarat dengan nilai patriarkhi membenarkan ketidaksetaraan antara perempuan dan laki-laki, termasuk berbagai bentuk penindasan terhadap perempuan itu sendiri.<sup>32</sup> Teori hukum feminis menyangkal klaim atas netralitas dan obyektivitas dalam positivism hukum. Melalui teori hukum feminis thesis ini akan mengkaji persoalan penertiban terhadap perempuan pekerja seks.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 20

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 7

## **F. Metode penelitian**

Thesis ini merupakan jenis penelitian kualitatif, dengan menggunakan metode penelitian sosiolegal. Adapun penelitiannya merupakan kombinasi antara metode penelitian hukum doktriner dan metode penelitian hukum empiric.

### 1. Obyek Penelitian.

Obyek penelitian ini ialah dasar hukum penertiban terhadap perempuan pekerja seks dan praktik perlaksanaannya di wilayah DI Yogyakarta.

### 2. Subyek Penelitian.

Subyek penelitian ini ialah beberapa perempuan pekerja seks dari beberapa titik lokasi prostitusi di Yogyakarta, yakni: Pasar Kembang, Giwangan dan Bong Suwong. Adapun subyek penelitian tersebut spesifik perempuan pekerja seks yang memiliki pengalaman dalam proses-proses penertiban.

### 3. Sumber Data.

Sumber data primer didapat dari hasil wawancara dengan narasumber maupun informan. Wawancara dipilih berdasarkan relevansi topic penelitian dengan pihak-pihak yang terkait. Hal ini diperoleh dari pengamatan peneliti yang sudah cukup lama bersinggungan dengan komunitas perempuan pekerja seks. Dalam hal ini terdiri:

- (1) Perempuan pekerja seks. Untuk menggali pengalaman mereka ketika mengalami penertiban.
- (2) Aparat pemerintahan terkait. Meliputi beberapa instansi yang selama ini menjalankan praktik-praktik penertiban terhadap perempuan pekerja seks.

- (3) Paguyuban-paguyuban yang menjadi wadah bagi perempuan pekerja seks di wilayah penelitian.
- (4) LSM yang selama ini sering mendampingi perempuan pekerja seks di wilayah penelitian.

Data sekunder dalam hal ini adalah beberapa instrumen hukum, mulai dari konstitusi, undang-undang, sampai pada perda yang memuat dan bersinggungan dengan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Selain itu dokumen penting lainnya ialah turunan dari Perda yang sifatnya ialah eksekusi atas kebijakan di dalamnya, dalam hal ini ialah SOP yang dijadikan dasar dalam penertiban.

Sedangkan data tersier merupakan data pendukung, mulai dari berita Koran, berita dari website, kliping ataupun dokumen pendukung lainnya.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan :

- a. Wawancara terbuka dengan nara sumber, yakni meliputi:
  - (1) Kepala Satpol PP Kota Yogyakarta.
  - (2) Kapolsek Gedongtengen.
  - (3) Ketua P3 SY (Perkumpulan Perempuan Pekerja Seks Yogyakarta)
  - (4) Ketua Paguyuban Arum Ndal. Paguyuban tersebut merupakan perkumpulan bagi perempuan pekerja seks di wilayah Bong Suwong.

(5) PKBI DIY wilayah Kota Yogyakarta.

(6) 10 perempuan pekerja seks dari wilayah gang III Sosrowijayan Kulon dan Bong Suwong.

b. Kajian dokumen. Dalam hal ini terdiri ialah:

(1) UUD 1945, terutama pasal-pasal yang menjamin perlindungan dan pemenuhan HAM.

(2) UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM.

(3) UU No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.

(4) Perda DI Yogyakarta No. 18 tahun 1954 tentang Pelacuran di Tempat Umum.

(5) SOP dari Perda Larangan Pelacuran di Tempat Umum.

5. Analisis Data.

Sebagai proses klasifikasi/ kategorisasi data serta konfirmasi antara teori dan data, tahapan analisis kali ini meliputi:

a. Studi dokumen. Mengidentifikasi dan menganalisis berbagai peraturan perundangan-undangan baik tingkat nasional maupun local yang terkait dengan hak asasi dengan menggunakan perspektif gender.

b. Studi lapangan dilakukan untuk mengidentifikasi dan menganalisis bagaimana hukum bekerja dan berimplikasi terhadap perempuan pekerja seks.

- c. Studi lapangan yang bertujuan untuk mendapatkan data empiris tentang pengalaman perempuan dengan menggunakan perspektif gender.

#### 6. Pendekatan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan sosiologis. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan cara meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan system norma, yang dalam hal ini adalah asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin. Sedangkan pendekatan sosiologis, atau dikenal dengan istilah yuridis empiris, dilakukan dengan terjun langsung ke lapangan yang bertujuan untuk melihat pada tataran prakteknya.

Dua pendekatan tersebut akan digunakan dalam menganalisis pola penertiban terhadap perempuan pekerja seks dalam perspektif HAM.

#### 7. Definisi Operasional.

Definisi operasional dimaksudkan untuk menghindari kesalahan pemahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul tesis ini. Sesuai dengan judul penelitian “Pola Penertiban terhadap Perempuan Pekerja Seks di Wilayah Kota Yogyakarta dalam Perspektif Hak Asasi Manusia”, maka terdapat beberapa hal dalam penelitian yang perlu dijelaskan.

a. Pola Penertiban.

Ialah serangkaian tindakan yang biasa dilakukan oleh aparat yang berwenang dalam rangka mewujudkan suasana yang tertib sebagaimana yang diatur dalam ketentuan hukum suatu wilayah. Dalam hal ini Yang dalam hal penelitian ini ialah KUHP dan Peraturan Daerah No. 15 tahun 1955 tentang Larangan Pelacuran.

b. Penertiban Model Konvensional.

Ialah tindakan yang dilakukan oleh *stakeholder* terkait dengan menggunakan pendekatan yang umum dilakukan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab yang diamanhkan dalam peraturan yang mengaturnya. Dalam hal penertiban terhadap praktik prostitusi amanah ini wewenang menertibkan kemudian berada pada Polisi dengan dasar hukumnya ialah pasal 296, 297, dan 506 KUHP dan Polisi Pamong Praja dengan dasar hukumnya ialah peraturan tingkat daerah. Adapun tindakan tersebut berupa turun langsung ke titik lokasi prostitusi untuk menjaring—di antaranya—perempuan-perempuan pekerja seks yang disinyalir sedang menjajakan diri. Perempuan pekerja seks yang terjaring kemudian dibawa ke kantor Satpol PP atau kantor Polisi untuk selanjutnya di proses sebagaimana mestinya.

c. Penertiban Model Sample.

Ialah tindakan penertiban dengan mengambil beberapa perempuan pekerja seks dari titik lokasi prostitusi yang mana tindakan tersebut

dilakukan oleh pengurus-pengurus lokasi prostitusi setelah ada permintaan dari petugas yang berwenang (dalam penelitian ini permintaan seperti ini berasal dari Polisi). Perempuan-perempuan pekerja seks tersebut kemudian diantar oleh pengurus-pengurus lokasi prostitusi ke kantor polisi yang mengeluarkan permintaan penertiban untuk selanjutnya di proses sebagaimana mestinya.



## BAB II

### HAK ASASI MANUSIA DAN TEORI HUKUM FEMINIS

#### A. Prinsip dan Norma Hak Asasi Manusia

##### 1. Definisi dan Filosofi Hak Asasi Manusia

Konsepsi hak asasi manusia lahir dari pergulatan panjang umat manusia, bagi sebagian orang bahkan menyebutnya sebagai suara-suara korban. Terjadinya penindasan dan kesewenang-wenangan merupakan awal pem-buka kesadaran tentang konsep hak asasi manusia. Sejarah perkembangan hak asasi manusia tidak akan berhenti sampai pada hari ini karena muara itu ada pada peradaban manusia itu sendiri.

Hak asasi manusia adalah hak yang melekat secara *inherent* pada diri manusia karena ia manusia. Satu satunya alasan seseorang memiliki hak asasi adalah karena ia manusia. Fokus utama dari hak asasi manusia adalah kehidupan dan martabat manusia. Martabat manusia akan terganggu ketika mereka menjadi korban pelecehan seksual, penyiksaan, perbudakan; termasuk jika hidup tanpa kecukupan pangan, sandang dan perumahan.

Asal usul gagasan mengenai hak asasi manusia dapat diruntut kembali sampai jauh kebelakang hingga ke zaman kuno dengan filsafat Stoika hingga ke zaman modern. Di kalangan para ahli hukum terdapat tiga teori utama yang menjelaskan asal muasal lahirnya pemikiran mengenai hak asasi manusia, yakni teori hukum kodrati, positivisme, dan anti-utilitarian.

### a. Teori Hukum Kodrati

Pemikiran yang kemudian melahirkan teori hukum kodrati tidak lepas dari pengaruh tulisan-tulisan santo Thomas Aquinas. Menurut Aquinas, hukum kodrati merupakan bagian dari hukum Tuhan yang dapat diketahui melalui penalaran manusia. Gagasan Aquinas meletakkan dasar-dasar mengenai hak individu yang bersifat otonom. Setiap manusia dianugrahi identitas individual yang unik oleh Tuhan, dan hal ini terpisah oleh Negara. Namun gagasan Aquinas menuai banyak kritik karena tidak empiris, bagaimana kita tahu Tuhan telah memberikan hak tertentu pada semua orang.

Hugo de Groot, atau dikenal dengan Grotius, mengembangkan lebih lanjut teori hukum kodrat Aquinas dengan memutus asal-usulnya yang theistic dan membuatnya menjadi produk pemikiran sekuler yang rasional. Menurut Grotius eksistensi hukum kodrat dapat diketahui dengan menggunakan penalaran yang benar, dan derajat kesahihannya tidak bergantung pada Tuhan. Hukum kodrati yang merupakan landasan hukum positif atau hukum tertulis, dapat dirasionalkan dengan menggunakan aksional logika dan ilmu ukur. Sepanjang Abad 17, pandangan Grotius terus disempurnakan. Melalui teori ini hak-hak individu yang subyektif diterima dan diakui.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> J. A, Denny, *Menjadi Indonesia tanpa Diskriminasi*, ctk. Pertama (Jakarta: Gramedia, 2013), hlm. 8

Tokoh yang dianggap paling berjasa dalam meletakkan dasar-dasar teori hukum kodrati ialah John Locke dan JJ Rousseau. Dalam buku klasiknya: *“The Second Trities of Civil Government and a Letter Concerning Toleration”*, John Locke mengajukan sebuah postulasi pemikiran bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau dipreteli oleh Negara. Melalui suatu “kontrak social” (*social contract*), perlindungan atas hak yang tidak dapat dicabut ini diserahkan pada Negara. Apabila penguasa Negara mengabaikan kontrak social itu dengan melanggar hak-hak kodrati individu, maka rakyat di Negara itu bebas menurunkan sang penguasa dan menggantinya dengan suatu pemerintah yang bersedia menghormati hak-hak tersebut.<sup>34</sup> Rousseau mengikuti teori kontrak social. Tetapi berbeda dengan Locke, Rousseau mengatakan bahwa hukum kodrati tidak menciptakan hak-hak kodrati individu, melainkan hak kedaulatan warga Negara sebagai suatu kesatuan. Setiap hak yang diturunkan dari suatu hukum kodrati aka nada pada warga Negara sebagai satu kesatuan yang bisa diidentifikasi melalui kehendak umum (*general will*).<sup>35</sup> Gagasan Locke mengenai hak-hak kodrati inilah yang melandasi munculnya revolusi hak dalam revolusi Inggris Amerika Serikat, dan Prancis pada Abad ke-17 dan ke-18.

---

<sup>34</sup> Rhona K.M Smith, et. al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, ctk. Pertama (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008), hlm 12

<sup>35</sup> J. A Denny, *Menjadi... op. cit.*, hlm. 9

Teori hukum kodrati melihat hak asasi lahir dari Tuhan sebagai bagian dari kodrat manusia. Ketika manusia lahir sudah melekat alam dirinya sejumlah hak yang tidak dapat diganti apalagi dihilangkan, apapun latar belakang agama, etnis, kelas social, dan orientasi seksual mereka.

#### **b. Teori Positivisme atau Utilitarian**

Gagasan hak asasi manusia yang berdasarkan pada pandangan hukum kodrati mendapat tantangan serius pada Abad ke-19. Ialah Edmund Burke, seorang kebangsaan Irlandia yang resah akan Revolusi Perancis, yang mempropagandakan “rekaan yang menakutkan mengenai persamaan manusia”. Burke menuduh bahwa penyusun “*Declaration of the Right of Man and of the Citizen*” merupakan ide-ide yang tidak benar dan harapan yang sia-sia pada manusia yang sudah ditakdirkan menjalani hidup yang tidak jelas dengan susah payah.<sup>36</sup>

Hume, seorang filsuf asal Skotlandia, berpandangan bahwa teori hukum kodrati mencampuradukan antara apa yang ada (*is*) dan apa yang seharusnya (*ought*). Apa yang ada adalah fakta yang dapat dibuktikan keberadaannya secara empiris dan dapat diperiksa kebenarannya. Di sini orang tidak dapat berdebat benar atau salah, karena keberadaannya dapat dibuktikan dan diuji secara empiris. Sementara apa yang seharusnya (*ought*) adalah prinsip moralitas, yakni realitas yang secara obyektif tidak dapat dibuktikan keberadaannya. Dalam moralitas orang dapat

---

<sup>36</sup>Rhona K.M Smith, et. al., Hukum... *op. cit.*, hlm. 13

berdebat benar atau salah. Menurut Hume, hukum harus harus memisahkan secara tegas apa yang ada dengan moralitas. Teori hukum kodrati hanya berada pada wilayah moralitas dan tidak bertolak pada system hukum yang formal.<sup>37</sup>

Jeremy Bentham menentang teori hukum kodrati habis-habisan. Kritik terbesarnya mendasarkan bahwa teori hukum kodrati tidak bisa dikonfirmasi dan diverifikasi kebenarannya. Bagi Bentham, hak kodrati adalah anak yang tidak memiliki ayah. Karena hak barulah ada apabila ada hukum yang mengaturnya terlebih dahulu. Menurut Bentham, eksistensi manusia ditentukan oleh tujuan (utilitas) mencapai kebahagiaan bagi sebagian besar orang. Penerapan suatu hak atau hukum ditentukan oleh apakah hak atau hukum tersebut memberikan kebahagiaan terbesar bagi sejumlah manusia yang paling banyak.<sup>38</sup> Setiap orang memiliki hak, tetapi hak tersebut bisa hilang apabila bertentangan dengan kebahagiaan dari mayoritas banyak orang. Kepentingan individu harus berada di bawah kepentingan masyarakat. Karena pandangan yang mengutamakan banyak orang tersebut, teori positivisme dikenal juga sebagai teori utilitarian.

John Austin mengembangkan gagasan yang sistematis mengenai teori positivism. Menurut Austin, satu-satunya hukum yang shahih adalah perintah dari kekuasaan politik yang berdaulat dengan disertai aturan dan sanksi yang tegas. Dengan cara inilah suatu system yang rasional yang

---

<sup>37</sup> J. A Denny, *Menjadi... op. cit.*, hlm. 10  
<sup>38</sup> *Ibid*;

terdiri dari aturan-aturan yang saling berkaitan dapat dikonfirmasi. Dalam pandangan Austin hak barulah muncul jika ada aturan dari penguasa yang melindungi individu dan harta benda mereka.

Dalam pandangan teori positivisme hak barulah ada jika ada hukum yang telah mengaturnya. Moralitas juga harus dipisah secara tegas dalam dimensi hukum. Adapun kepemilikan hak dari tiap individu bisa dinikmati apabila diberikan secara resmi oleh penguasa atau Negara. Dan yang paling menonjol dalam pandangan ini ialah memprioritaskan kesejahteraan mayoritas. Sedangkan kelompok minoritas yang preferensinya tidak diwakili oleh mayoritas bisa diabaikan dan kehilangan hak-haknya.

### **c. Teori Keadilan**

Teori keadilan lahir dari kritik terhadap teori positivism. Tokoh yang mengembangkan teori ini ialah Ronald Drowkin dan John Rawls. Teori Drowkin sangat mendasarkan pada kewajiban untuk memperlakukan warganya secara sama yang di emban Negara. Tentunya, nilai-nilai moral, kekuasaan, atau menggunakan pendasaran lainnya sebagai alasan untuk mengesampingkan hak asasi manusia—kecuali prinsip perlakuan sama itu sendiri. Oleh karenanya hak asasi manusia dimaksudkan sebagai benteng—atau “trump” dalam istilah yang digunakannya sendiri—individu atas kehendak public yang merugikan atau yang menjadikannya tidak mendapat perlakuan yang sama. Tapi tidak semua hak memiliki natur

sebagai “trump”—dapat dijadikan sebagai “benteng” terhadap kehendak public. Kelompok hak yang tergolong dalam kelompok ini adalah non-hak asasi manusia—hak yang tidak fundamental. Missal, hak untuk mendirikan sebuah tempat tinggal di suatu tempat. Hak seperti ini dapat dilanggar oleh pemerintah tetapi apabila didasarkan pada alasan terdapatnya kepentingan umum yang lebih besar.<sup>39</sup>

Gagasan lainnya adalah pandangan dari John Rawls yang kemudian mengenalkan konsep soal keadilan distributive. Ada dua hal penting dalam hal ini, yakni keadilan (*fairness*) dan kesamaan. *Pertama*, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. *Kedua*, ketimpangan ekonomi dan social mesti diatur sedemikian rupa agar menghasilkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi mereka yang paling kurang beruntung dan menyediakan suatu system akses yang sama dan peluang yang sama. Menurut Rawls, didalam masyarakat, setiap individu mempunyai hak dan kebebasan yang sama. Tetapi hak dan kebebasan tersebut kerap tidak dinikmati secara sama—missal saja hak bagi setiap orang untuk memperoleh pendidikan, tetapi hak ini tidak dapat dinikmati oleh setiap orang karena kemiskinan. Untuk mengatasi hal tersebut, Rawls memperkenalkan asas perbedaan (*difference principle*). Asas ini menyatakan bahwa distribusi sumberdaya yang merata hendaknya

---

<sup>39</sup> Pranoto Iskandar, *Hukum HAM Internasional*, ctk. Pertama (Jakarta: IMR Press, 2012), hlm. 57-58

diutamakan, kecuali jika dapat dibuktikan bahwa distribusi yang timpang akan membuat keadaan orang yang kurang beruntung menjadi lebih baik.<sup>40</sup>

Dalam pandangan Rawls, tiap orang memiliki hak yang di dasarkan pada konsep keadilan yang tidak bisa di tawar-tawar, pun hal tersebut terkait dengan isu kesejahteraan masyarakat secara umum. Untuk itu, keadilan akan terwujud apabila didasarkan pada prinsi-prinsip “posisi asali” nya masing-masing. Dalam keadaan ini tiap orang akan diasumsikan memilih dua prinsip keadilan pokok. Prinsip pertama, tiap orang akan diberikan hak yang sama luasnya. Prinsip kedua adalah kesetaraan yang di dasarkan pada kompetisi yang adil dan hanya dijustifikasi bila ia menguntungkan bagi pihak yang paling di rugikan. Bila di antara keduanya mengalami pertentangan maka kebebasan yang setara harus dimenangkan dari kesempatan yang setara. Pilihan atas kedua prinsip ini, menurut Rawls, akan mengemuka karena para pihak yang mengadakan kontrak berada dalam “keadaan tanpa pengetahuan” atau tidak tahu berbagai fakta yang akan menempatkan posisi kita di suatu masyarakat.

Ketiga teori diatas memiliki persamaan dalam hal pengakuan, perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Perbedaannya terletak pada pandangan mengenai asal muasal lahirnya hak yang paling mendasar tersebut. Namun tidak pula gagasan ini dinilai benar. Ialah Marx yang menolak

---

<sup>40</sup>John Rawls, *Teori Keadilan*, ctk. Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 72-77

prinsip tersebut,<sup>41</sup> baginya apa yang disebut sebagai hak asasi manusia itu tidak ada apa-apanya. Kecuali hak-hak dari manusia yang egois, yaitu manusia yang terpisah dari manusia lainnya atau dari komunitasnya. Hak asasi manusia pada dasarnya terfokus bukan pada manusia sebagai warga Negara, tapi pada sebagian manusia yang borjuis. Kritik Marx ini kemudian mengantarkan para pemikir Marxis pada abad berikutnya untuk mencirikan hak asasi manusia sebagai sarana universalisasi nilai-nilai kapitalisme, terutama kebebasan berusaha tanpa tanggungjawab social. Disamping berseberangan dengan ideology Marxis, doktrin hak-hak asasi manusia juga tidak sesuai dengan ajaran pemikiran-pemikiran besar yang terdapat di Asia. Dimotori diantaranya oleh beberapa pemimpin Negara di Asia, konsep hak asasi manusia dinilai tidak sesuai dengan karakter timur. Mahatir Mohammad misalnya, menilai bahwa konsep hak asasi manusia tak lebih dari model baru hegemoni negara-negara barat. Kita kemudian dihadapkan pada tarik menarik dua kutub dalam melihat hak asasi manusia; universalisme vs relativisme budaya.

Tentu saja kita tidak untuk terjebak dalam dualisme pandangan tersebut. Karena pada dasarnya konsepsi hak asasi manusia merupakan standar minimal yang diperlukan agar orang bisa hidup sebagai manusia. Yakni tentang hakekat manusia, apa yang diperlukan oleh manusia, dan apa yang diinginkan agar hidup bermartabat. Hakekat manusia tidak hanya kuat dipengaruhi oleh kebutuhan biologis kita untuk bertahan hidup, tetapi juga oleh norma-norma, nilai-nilai, dan

---

<sup>41</sup> Tekanan yang kuat dari pemikiran Marxis memberikan kontribusi penting pada teori hak asasi manusia yaitu melalui "paham revisionis" Marxis, hak-hak social dan ekonomi, serta persamaan social.

keinginan-keinginan yang diinternalisasi dalam proses menjadi makhluk social.<sup>42</sup> Hak asasi manusia menjadi fundamental karena nature HAM itu sendiri; yang mana hak asasi manusia berada pada tataran moral manusia itu sendiri. Menurut Jack Donnelly pendasaran hak asasi manusia bukan terletak pada kebutuhan yang tergolong psikis dan biologis tetapi lebih pada tuntutan preskriptif. Dengan kata lain, kita membutuhkan hak asasi manusia bukan untuk menjadi sehat tetapi untuk dapat menjalani hidup yang layak selayaknya manusia. Hak asasi manusia adalah hak asasi manusia karena umat manusia memutuskan demikian. Manusia menciptakan pengertiannya sendiri tentang kehidupan yang secara moral berharga.<sup>43</sup>

Titik perkembangan paling penting dalam perlindungan dan pengakuan hak asasi manusia ialah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*). Selain sebagai tonggak sejarah pergulatan bangsa-bangsa dalam menjamin pemenuhan hak asasi manusia. Konsepsi hak asasi manusia yang dituliskan dalam deklarasi tersebut mencerminkan pemikiran modern mengenai hakikat keadilan. Dunia pada akhirnya tidak dapat berpaling dari gagasan hak asasi manusia. Terutama di akhir Perang Dunia II, ketika potret kemanusiaan secara vulgar tercabik-cabik mulai dari agresi militer, kolonialisme dan tragedi kemanusiaan Holocaust, oleh Nazi di Jerman. Dunia tersadar bahwa kekejaman terhadap kemanusiaan tidak perlu terjadi dan tidak boleh terulang lagi

---

<sup>42</sup> Rhoda E. Howard, *HAM: Penjelajahan Dalih Relativisme Budaya*, ctk. Pertama (Jakarta: Pustaka Utama Grafit, 2000), hlm. 22-23

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 23

dimasa mendatang. Tidak dapat dipungkiri bahwa deklarasi tersebut telah mendorong lahirnya kesadaran dan kewajiban bagi milyaran penduduk bumi.

Seperti halnya di beberapa Negara lainnya, Indonesia mendefinisikan hak asasi manusia dipahami sebagai hak yang universal, yang diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa dan melakat secara *inherent* pada manusia. Hak asasi manusia tidak mengenal pembedaan berdasar warna kulit, jenis kelamin, usia, latar belakang budaya, agama atau kepercayaannya. Jaminan atas pemenuhan hak asasi manusia membutuhkan klausul hukum. Oleh karenanya, hak asasi manusia diletakkan di seluruh peraturan perundang-undangan. Mulai dari undang-undang dasar hingga peraturan daerah. Kesemuanya itu termasuk menjadi bagian dari hukum hak asasi manusia.

Hukum hak asasi manusia dipahami sebagai hukum yang mengatur perilaku Negara (c.q. aparaturnya/ *state agent*) terhadap semua manusia yang berada di negaranya, terlepas apakah mereka adalah warga Negara atau bukan, terlepas mereka penyandang disabilitas atau bukan, bahkan orang tanpa kewarganegaraan (*statelessness persons*) sekalipun tetap memiliki hak yang harus dipenuhi oleh suatu negara. Hukum hak asasi manusia memberikan petunjuk mengenai hak-hak apa saja yang harus dipenuhi, dihormati dan dilindungi oleh Negara.

## **2. Prinsip Hak Asasi Manusia**

Manfred Nowak menyebut bahwa prinsip hak asasi manusia ada empat yaitu universal (*universality*), tak terbagi (*indivisibility*), saling bergantung

(*interdependent*), saling terkait (*interrelated*).<sup>44</sup> Rhona K.M. Smith menambahkan prinsip lain yaitu kesetaraan (*equality*) dan non-diskriminasi (*non-discrimination*).<sup>45</sup> Beberapa kalangan menyebutkan bahwa prinsip tak terbagi (*indivisibility*), saling bergantung (*interdependent*) dan saling terkait (*interrelated*) merupakan prinsip turunan dari prinsip universal (*universality*).

Penjelasan sederhana atas beberapa prinsip tersebut adalah:

**a. Prinsip Universal (*universality*)**

Prinsip ini mengatakan bahwa semua orang, di seluruh belahan dunia manapun, agamanya apapun, warga Negara manapun, berbahasa apapun, etnis manapun, tanpa memandang identitas politik dan antropologis apapun, dan terlepas dari status disabilitasnya, memiliki hak yang sama. Penegasan akan prinsip ini dilakukan melalui Pasal 5 Deklarasi Wina tentang Program Aksi yang berbunyi ‘semua hak asasi manusia adalah universal, tak terbagi, saling bergantung, saling terkait (*all human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated*).<sup>46</sup>

**b. Prinsip Tak Terbagi**

Prinsip ini dimaknai dengan “semua hak asasi manusia adalah sama-sama penting dan oleh karenanya tidak diperbolehkan mengeluarkan hak-hak tertentu atau kategori hak tertentu dari bagiannya”. Setiap orang memiliki seluruh kategori hak yang tidak dapat dibagi-bagi. Sebagai analogi,

<sup>44</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hak-hak Asasi Manusia: Konsep Dasar dan Pengertiannya yang Klasik pada Masa-masa Awal Perkembangannya, dalam Toleransi dalam Keberagaman: Visi untuk Abad-21 Kumpulan Tulisan tentang Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia dan The Asia Foundation, 2003.

<sup>45</sup> Rhona K.M Smith, et. al., *Hukum... op. cit.*, hlm. 39-40

<sup>46</sup> Hari Kurniawan, et., al., *Aksesibilitas Peradilan bagi Penyandang Disabilitas*, ctk. Pertama (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2015), hlm. 21

seseorang tidak bisa hanya menerima hak politik tanpa menerima hak-hak social dan budaya.

**c. Prinsip Saling Bergantung**

Prinsip ini dimaknai dengan jenis hak tertentu akan selalu bergantung dengan hak yang lain. Contohnya, hak atas pekerjaan akan bergantung pada terpenuhinya hak atas pendidikan.

**d. Prinsip Saling Terkait**

Prinsip ini dipahami bahwa satu hak akan selalu terkait dengan hak yang lain. Entah itu hak untuk hidup, menyatakan pendapat, memilih agama dan kepercayaan, dan hak-hak lainnya, adalah hak-hak yang mempunyai keterkaitan satu dengan lainnya dalam perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia secara keseluruhan. Dengan kata lain, tiap hak asasi terhubung dalam satu mata rantai. Apabila satu mata rantai putus, maka hak-hak yang lain akan terlanggar. Prinsip saling terkait mempunyai dua unsur, yaitu saling membutuhkan (*interdependence*) dan saling terhubung (*interrelatedness*).

**e. Prinsip Kesetaraan**

Kesetaraan mensyaratkan adanya perlakuan yang setara, dimana pada situasi yang sama harus diperlakukan dengan sama, dan dimana pada situasi berbeda—dengan sedikit perdebatan—maka diperlakukan secara berbeda. Kesetaraan juga dianggap sebagai prasyarat mutlak dalam negara demokrasi. Kesetaraan di depan hukum, kesetaraan kesempatan,

kesetaraan akses dalam pendidikan, kesetaraan dalam mengakses peradilan yang fair dan lain-lain merupakan hal penting dalam hak asasi manusia.

Masalah muncul ketika seseorang berasal dari posisi yang berbeda tetapi diperlakukan secara sama. Jika perlakuan yang sama terus diberikan, maka tentu saja perbedaan ini akan terjadi terus menerus walaupun standar hak asasi manusia telah ditingkatkan. Karena penting untuk mengambil langkah untuk mencapai kesetaraan. Tindakan afirmatif mengizinkan Negara untuk memperlakukan secara lebih kepada kelompok tertentu yang tidak terwakili. misalnya, ketentuan mengenai kuota 30% keterwakilan perempuan di parlemen. Contoh lain, dapat berupa mengizinkan perempuan untuk diterima dibanding laki-laki dengan kualifikasi dan pengalaman yang sama melamar, hanya dengan alasan lebih banyak laki-laki yang melamar dilowongan pekerjaan tersebut. Beberapa negara mengizinkan masyarakat adat untuk mengakses pendidikan yang lebih tinggi dengan kebijakan-kebijakan yang membuat mereka diperlakukan secara lebih (*favourable*) dibandingkan dengan orang-orang non-adat lainnya dalam rangka untuk mencapai kesetaraan. Pasal 4 CEDAW dan 2 CERD adalah contohnya. Hal yang perlu dicatat adalah bahwa tindakan afirmatif hanya dapat digunakan dalam suatu ukuran tertentu hingga kesetaraan itu dicapai. Namun, ketika kesetaraan telah tercapai. Maka tindakan ini tidak dapat dibenarkan lagi.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>Rhona K.M Smith, et. al., *loc. cit.*

#### **f. Prinsip Non-Diskriminasi**

Diskriminasi terjadi ketika setiap orang diperlakukan atau memiliki kesempatan yang tidak setara seperti ketidaksetaraan di hadapan hukum (*inequality before the law*), ketidaksetaraan perlakuan (*inequality of treatment*), ketidaksetaraan kesempatan pendidikan (*inequality of education opportunity*) dan lain-lain. Diskriminasi kemudian dimaknai sebagai *'a situation is discriminatory of unequal if like situations are treated differently or different situation are treated similarly* (sebuah situasi dikatakan diskriminatif atau tidak setara jika situasi sama diperlakukan secara berbeda dan/atau situasi berbeda diperlakukan secara sama). Prinsip non-diskriminasi (*non-discrimination*) kemudian menjadi sangat penting dalam hak asasi manusia. Diskriminasi memiliki dua bentuk yaitu (a) diskriminasi langsung, yaitu ketika seseorang baik langsung maupun tidak langsung diperlakukan secara berbeda daripada lainnya, sedangkan (b) diskriminasi tidak langsung, yaitu ketika dampak praktis dari hukum dan/atau kebijakan merupakan bentuk diskriminasi walaupun hal itu tidak ditujukan untuk tujuan diskriminasi.<sup>48</sup>

#### **g. Tanggungjawab Negara (*state responsibility*)**

Prinsip ini dimaknai bahwa aktor utama yang dibebani tanggungjawab untuk memenuhi, melindungi dan menghormati hak asasi manusia adalah Negara melalui aparatusnya. Prinsip ini ditulis di seluruh kovenan dan konvensi hak asasi manusia internasional maupun peraturan domestik.

---

<sup>48</sup>

Hari Kurniawan, et., al., Aksesibilitas... *op. cit.*, hlm. 23

Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 secara tegas mengatakan bahwa : “Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia”.

### **3. Kewajiban Negara dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia**

Hak asasi manusia merupakan sistem norma internasional yang menuntut dan merupakan standar minimal (*minimum standard*) bagi negara. Standar minimal inilah yang akan digunakan oleh komunitas internasional untuk melakukan evaluasi sekaligus skoring terhadap sejauh mana negara tersebut telah menjalankan kewajiban hak asasi manusia internasionalnya.

Hukum hak asasi manusia merumuskan 3 (tiga) bentuk kewajiban Negara yaitu (1) kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*); (2) kewajiban untuk memenuhi (*obligation to fulfill*); dan (3) kewajiban untuk melindungi (*obligation to protect*). Penjelasan dari tiga bentuk kewajiban tersebut adalah<sup>49</sup>:

#### **a. Kewajiban untuk Menghormati (*obligation to respect*)**

Kewajiban untuk menghormati mengacu pada kewajiban Negara untuk tidak melakukan campur tangan (*interference*) terhadap hak sipil warga Negara. Campur-tangan yang tidak sah merupakan pelanggaran hak asasi manusia. Oleh karena itu, hak untuk hidup berhubungan dengan kewajiban negara untuk tidak membunuh; hak atas integritas fisik dan mental

---

<sup>49</sup>

*Ibid.*, hlm. 25-28

berhubungan dengan kewajiban negara untuk tidak menyiksa, hak untuk memilih berhubungan dengan kewajiban negara untuk tidak melarang bahkan mengeluarkan seseorang dari pemilihan umum yang demokratis; sedangkan hak untuk bekerja, kesehatan dan pendidikan berhubungan dengan kewajiban negara untuk menyediakan pekerjaan, fasilitas kesehatan dan sistem pendidikan.

**b. Kewajiban untuk Memenuhi (*obligation to fulfill*)**

Kewajiban untuk memenuhi mengacu pada kewajiban negara untuk mengambil langkah legislatif, administratif, judicial dan kebijakan praktis untuk memastikan hak-hak warga negara dapat terpenuhi hingga pencapaian maksimal..

**c. Kewajiban untuk Melindungi (*obligation to protect*)**

Kewajiban untuk melindungi mensyaratkan tindakan aktif dari negara untuk memastikan tidak terjadinya pelanggaran hak asasi manusia oleh pihak ketiga, baik itu individu, kelompok maupun korporasi.

Tidak terpenuhinya tiga kewajiban di atas akan berujung pada pelanggaran hak asasi manusia. Pada posisi ini, pelanggaran hak asasi manusia hanya dapat dilakukan dan/atau disematkan kepada negara (pemerintah : eksekutif, legislative dan yudikatif). Ketidakmauan (*unwillingness*) dan ketidakmampuan (*unability*) Negara untuk melindungi dan memenuhi disebut sebagai pelanggaran hak asasi manusia pasif (*human rights violation by omission*). Sedangkan kegagalan Negara untuk menghormati disebut sebagai pelanggaran hak asasi manusia aktif (*human rights violation by commission*).

#### 4. Hukum Hak Asasi Manusia

Dalam kaitannya dengan negara hukum, hak asasi manusia menjadi penanda apakah suatu negara layak dikatakan sebagai negara hukum atau tidak. Negara yang menyatakan dirinya sebagai Negara hukum mengakui supremasi hukum. Apabila dalam praktik kenegaraannya kemudian melanggar dan tidak menghormati sendi-sendi hak asasi manusia maka Negara tersebut tidak dapat disebut sebagai Negara hukum. Ahli hukum Eropa Kontinental, antara lain Immanuel Kant dan Stahl menyebutkan terdapat empat unsur Negara hukum (*rechstaat*):

- Adanya pengakuan hak asasi manusia;
- Adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
- Jalannya pemerintahan berdasarkan peraturan;
- Adanya peradilan tata usaha Negara.

Tak jauh berbeda dengan hal diatas, para ahli hukum *anglo saxon* (inggris dan Amerika) menyatakan bahwa Negara hukum (*rule of law*) lebih menitikberatkan pada segi-segi keadilan dan membangun doktrin *Judge made law* (*common law*) sehingga yurisprudensi mengikat. Menurut A. V. Dicey, dikatakan sebagai Negara hukum apabila mengandung tiga unsur:

- Hak asasi manusia dijamin oleh undang-undang;
- Persamaan kedudukan di muka hukum, dan;
- Supremasi aturan-aturan hukum serta tidak adanya kesewenang-wenangan.

Hal diatas menunjukkan bahwa hak asasi menempati posisi yang sangat penting dalam Negara hukum. Tak heran apabila tuntutan agar produk hukum bercorak humanis makin menguat. Hal ini dikarenakan karena persinggungan hukum dengan manusia sangatlah erat, di tiap lini kehidupan masyarakat. Negara, melalui produk hukum dan berbagai kebijakan lain, mengupayakan pemecahan atau perbaikan masalah untuk menciptakan tatanan masyarakat yang lebih baik. Cita-cita ini sesuai dengan definisi hukum menurut Wirjono Prodjodikoro yang menyatakan bahwa hukum adalah rangkaian peraturan mengenai tingkah laku orang-orang sebagai anggota suatu masyarakat, sedangkan satu-satunya tujuan dari hukum ialah menjamin keselamatan, kebahagiaan, dan tata tertib masyarakat tersebut.<sup>50</sup>

Theo Huiybers menyatakan bahwa makna dari hak asasi manusia menjadi jelas apabila pengakuan hak-hak tersebut dipandang sebagai bagian humanisasi hidup yang telah mulai digalang sejak manusia menjadi sadar tentang tempat dan tugasnya di dunia. Sejarah kebudayaan adalah juga sejarah humanisasi hidup di bidang moral, social, dan politik melalui hukum. Melalui hukum pula prinsip-prinsip yang terkandung dalam pengakuan eksistensi manusia sebagai subyek hukum dirumuskan sebagai suatu bagian integral dari tata hukum. Melalui hukum, hak asasi manusia diakui dan dilindungi karena hukum akan selalu dibutuhkan untuk mengakomodasi komitmen negara untuk melindungi hak asasi manusia.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Abdul Ghofur. A, *Filsafat Hukum*, ctk. Kedua (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009), hlm. 35

<sup>51</sup> Niken Savitri, *HAM Perempuan – Kritik Teori Hukum feminis terhadap KUHP*, ctk. Pertama (Bandung: PT. Refika Aditama, 2008), hlm. 4

Pemikiran yang lebih eksplisit tentang hukum sebagai pelindung hak asasi manusia dan kebebasan warganya, ialah dikemukakan oleh Immanuel Kant. Bagi Kant, manusia merupakan makhluk berakal dan berkehendak bebas. Negara bertugas menegakkan hak-hak dan kebebasan warganya. Kemakmuran kebagiaian rakyat menjadi tujuan negara dan tujuan hukum. Oleh karenanya, hak-hak dasar manusia tidak boleh dilanggar oleh negara. Kant memandang perlindungan hak rakyat sebagai suatu imperatif moral atau disebut dengan Imperatif Kategoris dengan dua prinsip dasar. *Pertama*, tiap manusia diperlakukan sesuai dengan martabatnya. Ia harus diperlakukan sebagai subyek bukannya obyek. *Kedua*, orang harus bertindak dengan dalil bahwa apa yang menjadi dasar tindakannya memang merupakan prinsip semesta.<sup>52</sup> Menurut Kant, bebas dan otonom merupakan perbendaan yang paling mendasar manusia dengan makhluk lainnya. Benda jasmani kita gunakan untuk tujuan-tujuan kita. Binatang juga kita gunakan sejauh bermanfaat bagi kita. Tapi manusia adalah tujuan sendiri yang tidak boleh ditaklukkan pada tujuan lain. Mengapa? Karena manusia ialah makhluk bebas dan otonom yang sanggup mengambil keputusannya sendiri. Manusia adalah pusat kemandirian. Dialah satu-satunya makhluk yang mempunyai harkat intrinsik dan karena itu harus dihormati sebagai tujuan pada dirinya.<sup>53</sup> Kant memberi isi moral yang khusus pada istilah “martabat”—berarti yang harus dihormati karena dirinya atau sebagai tujuan pada dirinya.

---

<sup>52</sup> Prinsip semesta menurut Kant ialah penghargaan akan manusia yang bebas dan otonom. Sebagai manusia yang bebas dan otonom maka wajar apabila tiap individu memperjuangkan kemerdekaan yang dimilikinya dan wajar pula apabila dalam pelaksanaan kemerdekaan, tiap-tiap individu bisa saling berseberangan atau bahkan merugikan. Maka dalam hal ini hukum dibutuhkan sebagai penengah.

<sup>53</sup> K. Bertens, *Etika*, ctk. Kesebelas (Jakarta: Gramedia2011), hlm. 181-183

Dan hukum kemudian harus senafas dengan hak asasi manusia, bisakah? Sejarah telah mencatat bahwa tragedi kemanusiaan era Nazi juga dilanggengkan oleh hukum positif. Selama dalam hukum positif dibenarkan maka segala bentuk penegakan hukum *an sih* benar, substansi hukum yang sarat dengan kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia tidak menjadi bahan pertimbangan. Indonesia pun melewati fase-fase tersebut. Salah satu contoh kecil ialah KTP dengan tanda ET (eks Tapol) pada era orde baru, yang merupakan salah satu bentuk pelanggaran HAM yang dibenarkan oleh kebijakan waktu itu. Tindakan tersebut berdampak diskriminasi maupun persekuis terhadap orang-orang yang “dicap” sebagai eks tapol—yang selalu distigma sebagai PKI atau Gerwani. Kini, persoalan belum sepenuhnya selesai, karena pada kenyataannya masih saja dengan mudah dijumpai produk hukum yang tidak humanis dan sarat diskriminasi.<sup>54</sup> Ternyata saat nilai hak asasi manusia diturunkan dalam bentuk hukum positif, dalam prakteknya “citarasa” nya pun berbeda.

## **B. Perempuan dan Hak Asasi Manusia**

### **1. Wajah Perempuan dalam Hak Asasi Manusia**

Dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa, “...semua orang dilahirkan bebas dan dengan martabat yang setara”. Namun, pada kenyataannya kebebasan, martabat, dan kesetaraan masih saja terlanggar di berbagai lini kehidupan. Hal ini pulalah yang mendasari beberapa feminis. Bagi

---

<sup>54</sup> Selain perda yang diskriminatif terhadap perempuan. Produk hukum daerah yang diskriminatif ialah yang terkait dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB). Data yang di release Komnas HAM awal tahun 2016, di Jawa Barat saja terdapat 20 Perda yang melanggar hak atas KBB dan diskriminatif.

kalangan feminis instrument-instrumen hak asasi manusia internasional miskin pengalaman perempuan dan perspektif gender. Definisi tentang hak asasi manusia dan mekanisme pendukung pemenuhan dan penghormatan hak asasi manusia lebih mengacu pada pelanggaran yang dikonseptualisasikan oleh laki-laki. Tak heran apabila definisi-definisi dalam serangkaian hak-hak asasi manusia jauh dari “narasi” perempuan.

Ialah Charlotte Bunch, tokoh feminis yang pertama melakukan transformasi konsep hak asasi manusia serta diskursus bahwa hak perempuan adalah hak asasi manusia. Ia menekankan bahwa hak-hak perempuan telah dilanggar dengan berbagai cara. Dalam kondisi politik tertentu, baik perempuan maupun laki-laki mengalami kekerasan. Akan tetapi, karena actor politik didominasi oleh laki-laki, salah yang dialami perempuan menjadi “tidak kelihatan”, invisible. Itulah sebabnya pengalaman kekerasan terhadap perempuan yang berbasis gender, yang dialaminya karena berjenis kelamin perempuan, seperti luput dari perhatian.<sup>55</sup>

Instrument-instrumen hak asasi manusia yang dibangun diatas fundamen budaya patriarki lebih banyak mengungkapkan pengalaman-pengalaman ketidakadilan yang dialami oleh laki-laki dan seringkali tidak mengakomodari pengalaman-pengalaman yang khas perempuan. Akar persoalannya adalah egalitarianism formal yang mengabaikan aspek diferensiasi atau keberbedaan. Hal ini dirumuskan secara tepat oleh Ute Sacksofsky:

---

<sup>55</sup> Saparinah Sadli, *Berbeda tetapi Setara*, ctk. Pertama (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 244

*Persoalan utama diskriminasi terhadap perempuan dewasa ini terletak pada norma hukum yang dirumuskan secara netral berhubungan dengan gender. Dalam kenyataannya netralitas tersebut berpijak pada budaya patriarki yang sekali lagi diikat, didukung dan diperkuat dengan norma hukum tersebut.*<sup>56</sup>

Tidak berlebihan apabila beberapa pejuang hak-hak perempuan dari seluruh dunia mengkritik habis-habisan hukum dan system hak asasi manusia yang dinilai sangat maskulin dan patriarki. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa hal **pertama**, pendikotomian antara wilayah public dan privat; **kedua**, konsepsi pelanggaran hak asasi manusia sebagai pelanggaran yang dilakukan oleh Negara; **ketiga**, pendekatan “persamaan” (*sameness*) dan “perbedaan” (*differences*) yang dipakai oleh beberapa instrument pokok hak asasi manusia; **keempat**, pemilahan dan prioritas hak sipil dan politik ketimbang hak ekonomi, social, dan budaya.<sup>57</sup>

Pendekatan hak asasi manusia yang konvensional lebih mengedepankan pengakuan jaminan terhadap hak-hak dalam lingkup public sementara wilayah domestic tidak dijangkau dengan dalih untuk melindungi privasi seseorang. Hal ini sangat merugikan perempuan yang berada dan selalu dekat dengan wilayah domestic. Dari pengalaman perempuan, justru beragam kekerasan dan diskriminasi terjadi di wilayah domestic secara serius dan massif. Namun situasi ini dianggap bukan pelanggaran hak asasi manusia dan hanya digolongkan dalam tindakan criminal saja. Pemilahan antara wilayah public dan domestic berjalan dengan pandangan bahwa pelaku pelanggaran hak asasi manusia ialah Negara.

<sup>56</sup> Otto Gusti Madung, “Politik Diferensiasi Iris Marion Young, Keadilan Gender dan HAM”, makalah disampaikan di *Konferensi Perempuan I; Hukum dan Penghukuman* tahun 2010 di UI Jakarta.

<sup>57</sup> Rhona K.M Smith, et. al., *Hukum... op. cit.*, hlm. 24-26

Dalam banyak pengalaman perempuan, wilayah domestic tak luput dari ajang eksploitasi, kekerasan, penyiksaan, dan diskriminasi terhadap perempuan dan anak. Namun hal ini tidak tersentuh dan sulit untuk diselesaikan melalui jalur hukum karena Negara—melalui aparatusnya—memilih untuk mendiamkan dengan dalih hal tersebut wilayah privat. Pelaku-pelaku pelanggaran—yang merupak orang-orang terdekat—kemudian melenggang bebas, dan pelanggaran atas hak asasi perempuan dibiarkan menguap begitu saja.

Pendekatan dalam prinsip non-diskriminasi yang mensyaratkan persamaan kedudukan setiap orang, sehingga setiap orang harus diperlakukan sama (*sameness*). Perlakuan khusus hanya diberikan pada perempuan yang menjalankan fungsi reproduksinya seperti melahirkan dan menyusui, dengan asumsi perbedaan antara laki-laki dan perempuan hanya perbedaan biologis (*difference*). Pendekatan ini dipandang tidak melihat akar masalah perempuan dimana kekerasan dan diskriminasi muncul sebagai akibat dari timpangnya relasi kuasa antara perempuan dan laki-laki yang telah berjalan lama. Akibatnya perempuan selalu berada pada posisi tidak beruntung (*disadvantages*) di hampir seluruh aspek kehidupan yang tidak mudah dikembalikan pada posisi yang lebih baik jika tidak ada perlakuan dan perlindungan khusus. Perlakuan dan perlindungan khusus pun hanya menasar pada perempuan yang berperan sebagai “ibu”—menjalankan peran domestic saja. Sementara perempuan yang tidak menjadi “ibu” akan diperlakukan sama dengan laki-laki—yang pada dasarnya lebih beruntung. Perlakuan yang sama antara laki-laki dan perempuan pada kondisi tertentu tentu saja akan menghambat akses perempuan pada keadilan.

Selain itu, pendekatan hak asasi manusia klasik lebih memprioritaskan sekaligus memilah-milah hak sipil dan politik dan meninggalkan hak ekonomi, social, dan budaya. Penekanan tentang hak hidup, misalnya, dimaknai sebagai hak untuk bebas dari hukuman mati. Tidak untuk mengatakan bahwa hak ini tidak penting, namun pemilihan wilayah tersebut telah berdampak pada pengkerdilan pelanggaran hak atas hidup dari aspek budaya dan social. Misalnya, tingginya AKI (Angka Kematian Ibu) saat melahirkan akibat layanan kesehatan yang tidak prima, minimnya perlindungan pada buruh migran yang mengakibatkan banyaknya kematian buruh migran perempuan di tangan majikan yg sewenang-wenang, bukan dinilai sebagai pelanggaran hak atas hidup.

Persoalan-persoalan diatas menyiratkan bahwa persoalan perempuan masih “dipisahkan” dari hak asasi manusia. Konsep hak asasi manusia dirumuskan sebagai jawaban sekaligus protes atas pengalaman penderitaan yang dialami oleh umat manusia setelah usiainya babak Perang Dunia ke II. Namun pada kenyataannya terdapat asimetri dalam pengungkapan pengalaman tersebut. Pengalaman dan penderitaan laki-laki lebih dominan dingkapkan ketimbang pengalaman kekerasan dan ketidakadilan yang dialami perempuan.

Hal ini berakar pada dominasi patriarki. Yang membuat perempuan memandang perlakuan non-egaliter yang seringkali dialaminya bukan sebagai sebuah perilaku ketidakadilan, tetapi sebagai sesuatu yang “normal atau kodrtati”. Pada fase ini terjadi proses normaliasi kekerasan ataupun ketidakadilan. Jika pun perempuan berhasil mengartikulasikan pengalaman ketidakadilannya ke ruang public, hal ini belum tentu dapat diakomodasi oleh instruemn-instrumen hak asasi

manusia. Alasannya, secara hukum hak asasi manusia hanya mengatur hubungan anatara kekuasaan Negara dengan inividu.

Pemahaman ini berdampak fatal bagi pelanggaran hak asasi manusia yang khas untuk kaum perempuan. Pertama, perempuan sering tidak dipandang sebagai individu atau subyek hukum, tetapi sebagai elemen dalam sebuah sesatuan social dimana perempuan harus menjalankan peran dan fungsi tertentu serta memenuhi harapan-harapan tertentu. Contoh, banyak janda di kabupaten Sikka dipaksa untuk menikahi adik dari mantan suami mereka kendati tanpa cinta. Alasannya, *belsi* atau emas kawin sudah di bayar lunas. Sang istri harus memenuhi kewajiban untuk emas kawin yang sudah diterima oleh keluarga besar perempuan.<sup>58</sup>

Kedua, karena perempuan dipandang sebagai satu elemen dari kesatuan kolektif yang lebih besar, dalam banyak kebudayaan, bidang kerja dan ranah social dimana perempuan berkiprah adalah keluarga atau ranah privat. Keridakadilan, kekerasan dan diskriminasi seringkali terjadi di ranah ini sehingga lupur dari sorot pelanggaran hak asasi manusia yang hanya berurusan dengan persoalan public.<sup>59</sup>

Faham hak asasi manusia yang dibangun dalam tatanan hukum liberal, keluarga tergolong dalam ranah privat yang harus dilindungi dari intervensi negara. Akibatnya, instrument hukum yang berpijak pada dikotomi liberal antara ranah privat dan public yang seakan-akan bekerja dengan kerangka hukum yang netral, tidak dapat memantau dan menangkap pelanggaran dan penistaan terhadap

---

<sup>58</sup> Otto Gusti Madung, *loc. cit.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

martabat manusia, otonomi dan integritas tubuh perempuan seras pengucilan dari ranah public. Pelanggaran ini berada pada ranah privat dan tidak boleh dikontrol oleh kekuasaan Negara.

Dalam hal ini kita melihat hubungan antara tatanan social yang seras dengan nilai patriarki begitu diskriminatif terhadap perempuan serta instrument hak asasi manusia yang menerapkan konsep liberal tentang pemisahan ruang public dan privat. Pemisahan ini mempersulit dalam proses mengidentifikasi perlakuan yang tak sama terhadap perempuan sebagai pengalaman ketidakadilan. Karena tidak dapat diidentifikasi maka tidak dapat dilindungi dari instrument hak asasi manusia.

Selain itu menurut Iris Marion Young, seorang filsuf feminis kontemporer dari Amerika Serikat, ideologis netralitas hak asasi manusia tidak pernah ada. Dibalik netralitas hak asasi manusia terdapat konsep egalitarianism yang formal, gambaran manusia sebagai subyek otonom serta struktur social public yang patriarki. Struktur patriarki yang kental mempersulit perempuan berkiprah diruang public serta mengungkapkan pengalaman-pengalaman ketidakadilan yang khas perempuan. Struktur patriarki menciptakan tahapan-tahapan pembentukan dan konstruksi hukum yang cenderung menindas perempuan. Jadi penindasan tidak hanya terjadi pada aplikasi praktis hukum.<sup>60</sup>

## **2. Hak Asasi Perempuan adalah Hak Asasi Manusia?**

---

<sup>60</sup>

*Ibid.*

Berbagai kritik atas system hak asasi manusi dari perspektif feminis berdampak pada perkembangan pemikiran baru tentang konsepsi hak asasi manusia. Hal ini diakomodir dan diadopsi dalam hukum hak asasi manusia sejak dirumuskannya instrument internasional yang spesifik untuk merespon persoalan diskriminasi terhadap perempuan. Pada tanggal 18 Desember 1979, Majelis Umum PBB mengadopsi Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) atau disebut juga dengan Konvensi Perempuan atau CEDAW. Konvensi ini meletakkan pemikiran dasar bahwa diskriminasi terhadap perempuan sebagai hasil dari relasi yang dtimpang dalam masyarakat yang dilegitimasi oleh struktur politik dan termasuk hukum yang ada. Konvensi ini juga meletakkan langkah-langkah khusus sementara serta strategi yang perlu dilakukan untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan. Di antara perjanjian HAM internasional, Konvensi Perempuan merupakan konvensi tentang perlindungan dan penegakan hak-hak perempuan yang paling komperhensif dan sangat penting. Tak lain karena menjadikan segi kemanusiaan perempuan sebagai focus dari keprihatinan hak asasi manusia.

Dalam mukadimah Konvensi diakui bahwa “meskipun ada bermacam-macam perangkat ketentuan, diskriminasi yang luas terhadap perempuan masih tetap ada”. Dinyatakan pula bahwa diskriminasi itu “melanggar asas persamaan hak dan penghargaan terhadap martabat manusia” serta “menghambat pertumbuhan kemakmuran masyarakat dan keluarga dan menambah sukarnya

perkembangan potensi perempuan dalam pengabdianya kepada negara dan kemanusiaan”.

Sebagai konvensi hak asasi perempuan yang paling komprehensif, Konvensi Perempuan menetapkan prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan untuk menghapus kesenjangan subordinasi serta tindakan yang melanggar hak perempuan dan merugikan kedudukan perempuan dalam hukum, keluarga, dan masyarakat. Prinsip-prinsip tersebut terjalin secara konseptual dalam pasal-pasal Konvensi Perempuan.

Indonesia meratifikasi Konvensi Perempuan dengan Undang-Undang No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*). Konsekuensi dari ratifikasi Konvensi Perempuan adalah bahwa Negara peserta (peratifikasi konvensi) memberikan komitmen, mengikatkan diri untuk menjamin melalui peraturan perundang-undangan, kebijakan, program dan tindakan khusus sementara, mewujudkan kesetaraan dan keadilan antara laki-laki dan perempuan, serta terhapusnya segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Lalu bagaimana kondisi perempuan Indonesia pasca 32 tahun ratifikasi Konvensi Perempuan?.

Ada langkah-tindak yang dinilai—secara normative—sejalan dengan upaya pemenuhan hak-hak dasar perempuan. Pengarusutamaan Gender (PUG) mulai familiar di beberapa instansi pemerintah, tiap kegiatan ataupun program selalu mencantolkan Inpres No. 9 tahun 2000 mengenai Pengarusutamaan Gender

dalam pembangunan. Strategi PUG dinilai cukup efektif dalam mendorong keterlibatan perempuan dalam pembangunan, harapannya dari hal tersebut akan memperbaiki kualitas hidup perempuan dalam berbagai bidang, terutama kesetaraan gender. Tidak untuk mengatakan bahwa strategi ini sia-sia, namun sampai saat ini cita-cita tersebut mengalami berbagai tantangan baik itu dari system, norma dan budaya masyarakat. Kuota 30% perempuan di parlemen yang digadang-gadang akan mendongkarak keteringgalan perempuan dalam bidang politik nyata-nyata tidak efektif. Kalaupun muncul perempuan, tidak sedikit dari mereka yang ada merupakan objek pencitraan dari partai politik. Strategi PUG terjebak dalam tafsir “asal ada perempuan”.

Data Komisi Nasional Anti-Kekerasan terhadap Perempuan (KOMNAS Perempuan) tahun 2015 menunjukkan ada 389 aturan perundang-undangan dan kebijakan di Indonesia yang bersifat diskriminatif terhadap perempuan dan kelompok minoritas lainnya.<sup>61</sup> Tidak hanya soal perda yang diskriminatif, logika pemerintah seringkali menampilkan ke jumudan dalam berpikir. Beberapa kali wacana tes keperawanan diangkat oleh aparat pemerintahan dan anggota lembaga legislatif daerah. Tahun 2014 Dinas Pendidikan Kota Prabumulih di Sumatera Selatan berencana memasukkan tes keperawanan dalam penerimaan siswa sekolah menengah atas dan sederajat di daerah tersebut. Sebelumnya, wacana ini juga pernah digulirkan oleh pemerintah daerah Jambi, Jawa Timur dan Indramayu. Tes keperawanan adalah salah satu bentuk kekerasan seksual terhadap perempuan dan

---

<sup>61</sup> Diambil pada tanggal 20 Juni 2016 dari <http://www.voaindonesia.com/a/komnas-banyak-perda-diskriminatif-terhadap-perempuan/3348336.html>

bertentangan dengan konstitusi. Tindakan tersebut merendahkan derajat martabat manusia dan bersifat diskriminatif terhadap perempuan. Tes keperawanan juga berimplikasi memutus masa depan anak perempuan karena tidak dapat melanjutkan pendidikan dan hidup dalam stigma negatif di dalam masyarakat

Kenyataan bahwa Indonesia telah meratifikasi Konvensi Perempuan, tetapi diskriminasi terhadap perempuan tetap berlangsung tanpa ada sanksi jelas bagi pelanggarnya. Belum lagi kenyataan bahwa diskriminasi terhadap perempuan justru “difasilitasi” oleh Negara melalui beberapa kebijakan, baik nasional maupun local, yang makin menjauhkan perempuan dari ruang keadilan. Hal ini menjadi bukti bahwa Konvensi Perempuan hanya berhenti di tingkat ratifikasi saja, tanpa implementasi.

### **C. Teori Hukum Feminis**

#### **1. Pengaruh Aliran Feminis terhadap Teori Hukum Feminis**

Teori hukum feminis muncul sebagai respon atas kekecewaan dari kalangan feminis yang melihat bahwa teori hukum tidak memiliki kontribusi pada permasalahan hukum yang ada, terutama yang terkait dengan perempuan. Sekitar tahun 1970-an gagasan mengenai teori hukum feminis mulai muncul dan berkembang. Karakteristik teori hukum feminis ialah pendekatan yang digunakan dalam menganalisis hukum dipengaruhi oleh aliran-aliran feminis.

Terdapat empat aliran utama feminis, yakni feminis liberal, feminis radikal, feminis kultural, dan feminis post-modern. Feminis liberal menyatakan bahwa setiap orang memiliki otonomi, termasuk perempuan. Aliran ini sangat

menekankan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Perempuan dan laki-laki secara rasional setara, oleh karenanya mereka harus mendapatkan kesempatan yang sama untuk menerapkan pilihan rasional mereka. Namun, sistem sosial-politik-ekonomi dan hukum sangat patriarkis. Ketika perempuan akan mengakses sistem tersebut, ia akan terdepak. Kecuali dua pilihan yang tersedia bagi perempuan untuk memperbaikinya. Yang pertama, untuk menuntut adanya kesetaraan didasarkan pada kesamaan dengan laki-laki. Yang kedua, perempuan mendapatkan "*special treatment*" yang didasarkan pada adanya perbedaan esensial antara laki-laki dan perempuan. Diantara dua cara ini, pendekatan kesetaraan dinilai lebih baik karena "*special treatment*" memerlukan biaya yang tidak sedikit. Kritik atas konsep kesetaraan feminis liberal ialah bahwa konsep tersebut justru sangat tidak menguntungkan perempuan dalam beberapa hal. Missal saja mengenai cuti. Apabila pemberian cuti kemudian disamaratakan antara buruh laki-laki dan perempuan, yang ada justru berdampak pada ketiadaan cuti bagi buruh perempuan yang berkaitan dengan kebutuhan khas perempuan, seperti saat datang bula dan melahirkan.

Feminis radikal memiliki konsep utama tentang perbedaan antara laki-laki dan perempuan. Salah satu tokohnya ialah Catherine MacKinnon. Menurutnya, karena laki-laki mendefinisikan perempuan berbeda, perempuan tidak akan pernah dapat mencapai kesetaraan. Kondisi ini sangat dipengaruhi oleh kekuasaan yang menguntungkan laki-laki, membenarkan penguasaan atas perempuan.

Adapun argumentasi feminis kultural hampir sama dengan feminis radikal, yakni memulainya dengan mendefinisikan perbedaan antara perempuan dan laki-

laki. Aliran ini menyatakan bahwa selama ini nilai-nilai moral yang berkaitan dengan perawatan dan pemeliharaan diidentifikasi dan didefinisikan sebagai perbedaan yang esensial antara laki-laki dan perempuan. Namun, dengan menyatakan bahwa perbedaan tersebut adalah perbedaan yang alami, pada dasarnya hal ini merupakan cerminan dari dominasi laki-laki terhadap perempuan.

Sedangkan feminis post-modern, pemikirannya didasari oleh penilaian bahwa perempuan sebagai “yang lain” mengalami alienasi disebabkan cara berbeda, berpikir dan bahasa perempuan yang tidak memungkinkan terjadinya keterbukaan, pluralitas, diversifikasi dan perbedaan. Jacques Lacan, salah seorang pemuka aliran feminis post-modern, menyatakan bahwa aturan simbolis yang sarat dengan “aturan laki-laki” telah menyulitkan perempuan, karena aturan-aturan ini telah diekspresikan dalam bahasa dan cara berpikir yang maskulin sehingga menyebabkan penindasan terhadap perempuan secara berulang.<sup>62</sup>

Dalam kaitannya dengan hukum, feminis memiliki pemikiran utama yang menyatakan bahwa subordinasi perempuan berakar dari serangkaian hambatan berdasarkan adat kebiasaan dan hambatan hukum, yang membatasi masuknya—serta keberhasilan—perempuan pada apa yang disebut sebagai dunia public.<sup>63</sup> Dalam analisis feminis, hukum merupakan produk dari tawar-menawar politik, sehingga mereka yang mendominasi dalam perdebatan parlemen maka suaranya menjadi hukum. Kebanyakan dari mereka laki-laki (atau sedikit perempuan tetapi

---

<sup>62</sup> Donny Danardono, *Teori Hukum Feminis: Menolak Netralitas Hukum dalam Sulistyowati Irianto, ed., Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, ctk. Pertama (Jakarta: YOI, 2006), hlm. 45

<sup>63</sup> Niken Savitri, *HAM Perempuan... op. cit.*, hlm. 28

dengan perspektif laki-laki). Perempuan tidak secara berimbang duduk dalam struktur puncak dalam proses pengambilan keputusan penting, baik itu di tingkat parlemen, lembaga yudiaktif, ataupun lembaga eksekutif. Hukum ialah laki-laki; dibuat oleh laki-laki, dengan norma yang diabstraksikan ke dalam hukum adalah norma laki-laki, dan diinformasikan oleh laki-laki. Netral dan obyektif dalam perumusan hukum dan dalam kaca mata pembuat hukum, justru sering mendatangkan ketidakadilan terhadap perempuan. Brenda Cosman mengatakan bahwa hukum diinformasikan oleh laki-laki, bertujuan untuk memperkuat hubungan-hubungan social yang patriarkis (norma, pengalaman, dan kekuasaan laki-laki). Mereka abai terhadap pengalaman perempuan (dan orang miskin, kelompok marginal, dan minoritas) yang tidak kelihatan. Tidak mengherankan apabila hukum yang dihasilkan adalah hukum yang bias dan dampaknya justru menyumbang terjadinya ketidakadilan terhadap perempuan.<sup>64</sup>

Menganalisis hukum dengan menggunakan perspektif feminis bertujuan untuk mendekatkan perempuan pada ruang-ruang keadilan. Tidak hanya untuk mendekonstruksi hukum yang diskriminatif dan tidak adil terhadap perempuan. Tapi juga bertujuan untuk mendorong reformasi hukum, baik itu peraturan perundang-undangan dan kebijakan, yang merugikan perempuan. Dengan demikian, teori hukum feminis berad pada dua tataran yaitu; tataran teoritik berupa eksploitasi dan kritik terhadap interaksi antara hukum dan gender. Kedua, adalah tataran praktikal, yakni mengamati praktik hukum bekerja/ diterapkan

---

<sup>64</sup> Sulistyiwati Irianto & Lim Sing Meij, Penelitian Hukum Feminis: Suatu Tinjauan Sosiolegal dalam dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta, ed., *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, ctk. Pertama (Jakarta: YOI, 2009), hlm. 254

dalam kasus-kasus hukum perempuan. Melalui dua aras tersebut, dapat ditemukan saran-saran untuk perbaikan atau reformasi hukum.<sup>65</sup>

## 2. Metode dalam Teori Hukum Feminis

Dalam metode hukum feminis, terdapat lima hal penting yang bertujuan untuk memberikan penekanan, ruang lingkup dan pemenuhan bagi kajian kritis pada hukum. Metode dalam hukum feminis tidak ada yang seragam, namun prinsip dasarnya sama yakni menempatkan perempuan sebagai focus kajian dan bukan meminggirkannya dari focus kajian. Lima hal penting berupa cara berpikir yang digunakan dalam pengkajian kritis hukum yang berkaitan dengan feminis adalah pengalaman perempuan, adanya bias gender secara implisit, jeratan/ ikatan ganda dan dilemma dari perbedaan, reproduksi model dominasi laki-laki, serta membuka pilihan-pilihan perempuan.<sup>66</sup>

Pengalaman perempuan menjadi tema sentral dalam kajian feminis, bahkan sejak awal kemunculan isu feminis di tahun 1960-an. Patricia Cain mengatakan bahwa pengkajian hukum secara feminis bukan sebagai teori feminis kecuali didasarkan pada pengalaman perempuan. Penekanan pada pengalaman perempuan berguna untuk mengidentifikasi eksklusivitas hukum, khususnya penderitaan-penderitaan perempuan yang tidak dikenali (dipahami dan direfleksikan) oleh pengadilan atau peraturan perundang-undangan atau telah terminimalisir, karena pengalaman perempuan tidak secara cukup terekspresikan dalam hukum. Pengkajian melalui pengalaman perempuan yang dikombinasikan

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 255

<sup>66</sup> Niken Savitri, HAM Perempuan.. *op. cit.*, hlm. 28-31

dengan aktivitas politik ini terkadang menggiring pada bentuk penalaran hukum baru, yaitu penalaran hukum yang mempertimbangkan pengalaman khas perempuan sebagai salah satu dasar pertimbangannya.

Pengalaman perempuan sejauh ini terabaikan dari pertimbangan-pertimbangan nalar hukum. Dari perspektif feminis hal ini dimaknai sebagai selubung bias gender dalam perundang-undangan, standard an konsep-konsep yang secara kasat mata terlihat obyektif dan netral. Bias gender yang ada secara implisit dapat dilihat dengan mengkaji adanya dampak dari hukum pada perempuan sebagai sebuah kelas serta memperhatikan bagaimana konsep-konsep hukum dan standar yang ada cenderung merugikan perempuan. Teknik pelacakan implikasi gender pada kenyataan social sering dinyatakan sebagai asking the woman question, karena menempatkan perempuan pada focus perhatian, walaupun aturan atau kenyataan dalam suatu permasalahan tidak memiliki keterkaitan langsung dengan gender.

Perdebatan bermutu antar pemikir feminis juga berkaitan dengan strategi untuk menentang seksisme dalam hukum adalah sebagai kelompok yang ter subordinasi perempuan sering dikonfrontasikan dengan ikatan ganda. Dalam hal ini filosof Marilyn Frye menyatakan, “situasi dimana pilihan diperkecil sampai sangat sedikit yang keseluruhannya memperlihatkan hukuman, *censure* atau penderitaan bagi kelompok perempuan”. Terjerat dalam ikatan ganda berarti perempuan secara konstan harus menghadapi dilema dimana mereka dipaksa untuk memprediksikan hal-hal yang menimbulkan bahaya paling sedikit baginya. Kondisi hukum yang tidak memberikan pilihan (misalnya perlindungan atau

mekanisme lain yang memadai), membuat perempuan lebih suka berdiam diri atau membiarkan dirinya terjatuh dalam kondisi yang menurutnya paling sedikit menimbulkan permasalahan baginya. Missal, perempuan korban KDRT enggan melaporkan tindak kekerasan yang dialaminya karena pelaku (suaminya) menjadi tumpuan baginya dan anak-anaknya. Korban dalam banyak kasus kemudian membiarkan kekerasan tersebut berlanjut dan membiarkan hak-haknya sebagai manusia terlanggar.

Ikatan ganda erat kaitannya dengan reproduksi pola dominasi laki-laki. Para pemikir feminis bahkan mengatakan “makin banyak perubahan dibuat, makin kuat mereka melekat pada keadaan sebelumnya”. Perubahan yang dibuat seringkali tidak secara signifikan berpengaruh pada kemajuan posisi perempuan, bahkan perubahan di dalam hukum hanya semacam retorika yang tidak pula meningkatkan kehidupan perempuan. Mengapa demikian? Tak lain karena ikatan ganda hanya mereproduksi pola dominasi dari laki-laki. Dengan mengatasnamakan perempuan perubahan demi perubahan dibuat, baik itu oleh masyarakat ataupun hukum. Namun tidak pula posisi dan kehidupan perempuan lebih baik karena nafas dari perubahan yang dibuat dibawah pola dominasi laki-laki.

Bagian paling akhir ialah membuka pilihan-pilihan yang dimiliki perempuan. Subordinasi perempuan tidak hanya dicapai dengan menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan. Persoalan juga terkait dengan pilihan yang dibuat oleh perempuan itu sendiri dan perempuan dianggap bertanggung jawab bahkan disalahkan atas pilihan yang dibuat perempuan itu sendiri. Ketika

perempuan tidak dapat menduduki posisi puncak di tempat kerja, yang disalahkan ialah perempuan itu sendiri yang memilih untuk tidak mendapatkan kesempatan tersebut dan lebih memilih berkonsentrasi pada keluarga. Pilihan yang diambil perempuan mengesampingkan karir dan memprioritaskan keluarga. Padahal apabila ditelisik lebih jauh, mengapa perempuan memilih alternative tersebut, jawabannya karena tidak ada alternative lain yang tersedia baginya. Dalam hal ini, hukum akan beranggapan bahwa pilihan perempuan tidak lepas dari pengaruh kenyataan biologisnya, kodrat alamiah perempuan menuntun perempuan kembali pada pekerjaan tradisionalnya. Hukum menganggap perempuan bertanggung jawab atas hal tersebut. Padahal, pilihan perempuan lebih dikarenakan kuatnya struktur yang melembaga; bahwa dalam membuat pilihan perempuan sering dipengaruhi oleh kesempatan yang tersedia baginya dan kultur dominan dimana perempuan hidup dan berinteraksi.

### **3. Kritik Terhadap Netralitas dan Obyektivitas Hukum**

Hukum selama ini dipercaya tegak tak pandang bulu melindungi semua golongan dan menghadirkan rasa keadilan pada semua orang. Dalam paradigma positivism hukum, hukum dianggap mengandung kebenaran dan keadilan yang pasti. Hukum selalu ditempatkan sebagai panglima tertinggi dalam suatu Negara, dengan prinsip netralitas, obyektivitas, dan kepastian hukum menempati posisi “suci”. Prinsip tersebut sangat dijaga oleh para sarjana hukum, bagi sebagian kalangan bahkan sudah “harga mati”.

Prinsip netralitas dan obyektivitas benar adanya sebagai *the law as ought to be*. Namun untuk mewujudkannya dibutuhkan kondisi *sine qua non*, seperti struktur masyarakat yang tidak berlapis secara jelas, dimana setiap orang memiliki akses terhadap sumber kesejahteraan dan keadilan yang relative setara, dan birokrasi peradilananya relative bersih dari korupsi. Prinsip “*equality before the law*” dapat ditegakan dan memberikan keadilan secara pasti dan adil kepada hampir setiap warga Negara dalam kondisi diatas. Namun, dalam masyarakat yang sangat berlapis, implementasi atas prinsip “kesamaan dimuka hukum” menjadi diragukan untuk memberi keadilan yang sama. Apalagi pada masyarakat yang didalamnya “menyimpan” berbagai persoalan ketidakadilan, dimana orang-orang yang berasal dari ras, kelas social, agama minoritas, dan jenis kelamin yang berbeda tidak mendapat akses perlakuan yang sama. Dalam kondisi seperti ini, maka prinsip “persamaan dimuka hukum” justru akan menimbulkan pertanyaan-pertanyaan, bagaimanakah perlakuan yang diterima oleh pihak-pihak yang dianggap sebagai *the other* (liyan)?<sup>67</sup>

Perempuan termasuk golongan yang kemudian mempertanyakan makna hukum dalam narasi pengalamannya. Apakah hukum telah menjamin setiap perempuan dalam memperoleh hak-hak dasarnya sebagai manusia? Apakah hukum telah menjamin bahwa perempuan akan aman dimanapun ia berada, dilindungi dari rupa-rupa kekerasan terhadap dirinya, menjamin perempuan untuk bebas berekspresi dan mengontrol tubuhnya sendiri, menjamin bahwa keadilan juga milik perempuan?. Sayangnya, perjumpaan terhadap hukum yang

---

<sup>67</sup>Donny Danardono, Teori Hukum... *op. cit.*, hlm. 29

membenarkan ketidaksetaraan dan membenarkan penindasan terhadap perempuan masih kuat bercokol.

Misal saja, KUHPerdara pasal 139 memungkinkan suami-istri mengadakan “perjanjian kawin” (suatu perjanjian yang memungkinkan suami-istri secara individual mengelola harta kekayaan masing-masing) dan dengan demikian memungkinkan istri mandiri secara ekonomi dari suaminya. Namun kemandirian ini segera disangkal oleh pasal 140 KUHPerdara yang menyatakan “perjanjian kawin” tersebut tidak boleh mengurangi segala hak yang disandarkan kepada suami sebagai suami. Batang tentu yang dimaksud oleh pasal 140 KUHPerdara dengan “hak yang disandarkan kepada suami sebagai suami” adalah pasal 105 KUHPerdara yang menyatakan “suami adalah kepala persatuan suami-istri” dan dengan demikian “suami wajib menjadi wali istrinya untuk menghadap ke hakim (melakukan perbuatan hukum)”. Selain itu juga dinyatakan bahwa “suami wajib mengemudikan harta kekayaan milik pribadi istrinya (kecuali dinyatakan lain dalam perjanjian kawin), tapi setiap bentuk pemindahan tangan harta tersebut harus mendapatkan persetujuan istrinya”. Bahkan suami boleh menjual atau memindah-tangankan harta persatuan (harta yang diperoleh selama perkawinan) tanpa persetujuan istrinya (pasal 124 KUHPerdara).<sup>68</sup>

Dalam KUHPidana pasal-pasal yang diskriminatif terhadap perempuan mendistorsi derajat perempuan hanya sebatas ketubuhan dan seksual saja. Semisal pasal tentang perkosaan (pasal 285) yang mengisyaratkan korban harus bukan istri sendiri dan dalam bentuk “hubungan seksual” yang dalam keputusan Hooge Raad

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 8

(Mahkamah Agung Hindia-Belanda) tahun 1912 diartikan sebagai “penetrasi penis ke vagina”. Perumusan ini tak lepas dari pengaruh cara pandang laki-laki heteroseksual tentang hubungan seksual yang membatasi pada penetrasi penis ke vagina.<sup>69</sup> Begitulah rumusan perkosaan yang sarat perspektif pelaku (laki-laki, heteroseksual pula). Rumusan tersebut akan meniadakan pengalaman perempuan yang diperkosa tidak dengan definisi “mainstream” KUHPidana namun harkat dan martabat kemanusiaannya telah tercabik-cabik, karena perkosaan tidaklah semata pada persoalan ketubuhan namun mencakup dimensi kesenjangan relasi kuasa antara laki-laki dan perempuan.

Netralitas, obyektivitas, dan jaminan kepastian hukum tak lagi bisa dikatakan “harga mati” karena telah mematikan keadilan bagi sebagian pihak. Perempuan berulang memiliki pengalaman ketika berhadapan dengan hukum dan penghukuman. Narasi nya seringkali bernada sumir dan lirih. Saat ruang-ruang keadilan tidak memasukan perempuan didalamnya, maka hukum kembali dipertanyakan.

Hukum secara konseptual adalah piranti formal yang dapat diandalkan, hukum diharapkan dapat memberikan keadilan bagi siapapun. Diskursus sosiologi hukum mensinyalir bahwa hukum adalah satu bentuk formal dari tafsir sosial atas realitas. Dalam konteks ini, hukum memiliki basis sosial-politik-kultural. Hukum adalah produk dialektika sosial-politik yang didasarkan pada cara pandang dan prinsip ideologis tertentu. Fineman lebih jauh menegaskan bahwa tidak ada pembagian yang tegas antara kekuasaan dan hukum. Menurutnya, hukum

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, hlm. 9

merepresentasi baik diskursus dan proses kekuasaan-dominasi; hukum dijumpai dalam diskursus dan bahasa dalam dinamika kehidupan sehari-hari; hukum menjadi standar normatif bertingkah laku, dan merefleksikan pemahaman tentang apa-apa yang membentuk relasi kuasa dan social. Tidak hanya itu, di level penegakannya, hukum sangat rentan diintervensi oleh berbagai kepentingan dan kekuatan kultural, sosial, politis, ideologis dan kepentingan keagamaan. Dengan kata lain, kelahiran hukum dan penegakannya tidak pernah terjadi dalam *setting* yang vakum dan netral, terutama hukum yang bersinggungan dengan kepentingan ideologis. Diane Polan menegaskan bahwa “... *hukum tidak beroperasi secara netral, ahistorical, dan mandiri dari relasi kuasa yang ada di masyarakat. ... Lebih jauh, relasi kuasa tersebut harus dipahami dalam kaitannya dengan dimensi kelas sosial dan gender*”.<sup>70</sup>

Logika *marxian* juga menegaskan bahwa hukum hanya satu wujud *epifenomenon*, supra-struktur realitas sosial yang sangat dipengaruhi, bahkan dibentuk oleh konspirasi kekuatan sosial, kultural, ekonomi, dan politik. Bahkan sudah kasat mata bahwa hukum sering disusupi diperalat oleh kepentingan kelompok tertentu, umumnya elit penguasa, elit sosial, elit agama, dan budaya. Dalam diskursus aliran *konflik-marxian*, lebih jauh diuraikan bahwa hukum, dan juga norma sosial lainnya, tidak muncul dari konsensus, melainkan bahwa norma-norma itu : “... *are established and maintained ...; and their substance may well be explained in terms of the interests of the powerful*”. Bahkan hukum tidak sebatas aturan, tetapi ia telah menjadi

<sup>70</sup> Noryamin, *Nasib Perempuan Korban Kekerasan dalam Himpitan Hukum*, Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. 7 No.1 Mei 2010, hlm. 67 – 107.

perangkat regulatif yang sarat dengan muatan kepentingan ideologi kuasa untuk mengontrol kelompok tertentu.<sup>71</sup>

Teori hukum atau positivism hukum yang cenderung patriarkal dan maskulin mungkin tidak terlihat secara eksplisit. Namun beberapa kecenderungan menguatkan argument tersebut. Pertama, secara empiris dapat dikatakan bahwa hukum dan teori hukum adalah dominasi dari laki-laki. Dapat dikatakan laki-laki lah yang menulis hukum dan teori-teori hukum. Hampir dari keseluruhan pencetus teori hukum ialah laki-laki. Dengan demikian penulisan dan hasil pemikiran para ahli hukum yang hampir seluruhnya berjenis kelamin laki-laki itu langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi teori-teori yang dihasilkannya. Meskipun ideology maskulin tidak selalu muncul dari pemikiran laki-laki dan bisa saja berasal dari perempuan yang mengadopsi nilai-nilai maskulin tersebut, namun yang harus dipahami ialah; perkembangan teori-teori hukum terjadi manakal mayoritas yang memunculkan adalah laki-laki. Selain itu, teori-teori hukum muncul pada saat pemikiran tentang kesetaraan gender belum mengemuka sehingga tidak dapat memberikan perimbangan pada ideology maskulin yang mendominasi.<sup>72</sup>

Kedua, hukum beserta akibat-akibat yang ditimbulkan oleh teori hukum adalah refleksi dari nilai-nilai maskulin. Laki-laki telah menciptakan dunia hukum melalui imaji mereka dan mempertanyakannya dengan kebenaran yang menurut mereka absolut. Apa yang kemudian muncul dari nilai-nilai maskulin, itulah yang kemudian mendominasi dan mewarnai masyarakat, termasuk juga hukum dan apa

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Niken Savitri, HAM Perempuan... *op. cit.*, hlm. 81

yang dihasilkan oleh hukum. Catherine MacKinnon memberikan kritiknya terhadap hukum dengan dasar *difference* dan *dominance*; *different theory maintains that law disadvantages women because it derives from male thought and experience. dominance theory asserts that male bias in law results from men subjection of women.*<sup>73</sup>

Permasalahan kemudian muncul, yakni ketika berkaitan dengan kelompok yang terpinggirkan dalam pembuatan keputusan dan teori-teori hukum. Permasalahan juga muncul pada adanya kesulitan yang melekat pada nilai-nilai yang ada pada system dan budaya yang diterapkan oleh kelompok-kelompok tertentu. Bila nilai-nilai tersebut secara kultural melekat pada laki-laki dan kemudian melekat pula pada nilai-nilai hukum, maka tidak heran apabila hukum seakan-akan berbicara untuk laki-laki dalam kultur maskulin yang dominan. Hukum tidak akan berbicara atas nama perempuan ataupun kelompok terpinggirkan. Margaret Davies mengatakan bahwa bentuk ideology secara umum dari patriarkhi direproduksi dalam hukum itu sendiri, dimana substansi dan kategori hukum telah mengabaikan perhatian yang diperlukan oleh perempuan.<sup>74</sup> Ketiga, dengan melihat kenyataan bahwa secara tradisional teori hukum adalah patriarkhi, maka hukum itu sendiri tidak netral dan kenyataan bahwa hukum dapat digunakan sebagai alat untuk menekan orang lain, tidak menjadi pertimbangan bagi pembuat hukum. Juga tidak menjadi pertimbangan bahwa banyak orang dalam banyak kasus dipengaruhi pesan tertentu dari hukum dan kultur yang ada, sehingga kekuatan dari ideology yang besar saja yang dapat memenangkan

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, hlm. 83

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm. 81-82

persengketaan dan pengaruh dari pesan tersebut. Hal ini menjadi relevan manakala seorang perempuan berhadapan dengan laki-laki dalam sengketa hukum dimana hukum akan berpihak pada kelompok dari mana ideology hukum berasal. Hal ini juga akan nampak ketika seorang penegak hukum (bisa laki-laki maupun perempuan) menerjemahkan pesan hukum tersebut kepada seorang perempuan korban, yakni dengan memaknainya dari pandang sudut laki-laki dan bukan pandang sudut perempuan.<sup>75</sup>

Ketiga hal diatas merupakan ide dari teori hukum feminis yang tentu harus dibuktikan terjadi di dalam hukum. Tidak mudah mengatakan bahwa hukum yang ada patriarkis, karena secara kasat mata hukum begitu netral dan obyektif terhadap semua golongan. Namun akar persoalan sudah ada sejak dalam dalih-dalih pemikiran filosofis nya. Maka mustahil hasilnya akan berpihak pada semua golongan. Proposisi hubungan antara laki-laki dan perempuan secara filosofis sudah dirancang untuk tak setara, seperti pemikiran Aristoteles: *“that the relation of male to female is naturally that of superior to the inferior the ruling to the ruled”*.<sup>76</sup>

Hukum sejak “dalam kandungan” memang sudah bias gender. Makin diperparah ketika pertarungan di proses legislasi banyak dipengaruhi pola pikir yang dominan. Sistem hukum merupakan ekspresi dari filsafat politik yang dominan dan sangat berpengaruh terhadap system hukum yang ada. Drowkin menyatakan: *“... this philosophy is expressed in the values and traditions of the law and is worked out daily in the practice of developing law and deciding cases –*

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 83

*it is not a purely academic philosophy. the political system is also made up of legal principles and these express the dominant political values of the system”.*<sup>77</sup>

Menurut Alan Hunt, hukum modern yang dimulai sejak masa Aufklärung diberi tempat yang istimewa sebagai penjaga batas antara rakyat dan Negara dan antara sesama individu yang dituangkan dalam legal rights. Hukum kemudian diterima sebagai fenomena tunggal, yakni hukum Negara yang mengekspresikan kedaulatan suatu Negara. Ia dibekali dengan penataan masyarakat secara rasional yang dilakukan dengan penggunaan prosedur netral dalam pengambilan keputusan di atas benturan antar kepentingan-kepentingan. Hukum sebagai fenomena tunggal inilah yang dalam penerapannya tidak dapat menangkap fenomena plural tentang kenyataan-kenyataan social yang hidup, diantaranya kebutuhan kelompok perempuan atas keadilan. Apalagi fenomena tunggal tersebut diwarnai oleh pengaruh dari ideology yang dominan dalam pembentukannya, yakni patriarkis.<sup>78</sup> Hukum yang berangkat dan dipengaruhi oleh nilai-nilai tertentu, dalam hal ini patriarkis, tidak lagi bisa mengatakan berpijak pada konsep netralitas dan obyektivitas hukum. Karena hukum dirumuskan dari ceruk-ceruk ideologis yang mendominasi. Hasilnya pasti adanya ketidakadilan bagi kelompok yang tidak mendominasi pola pikir pembuat hukum. Sehingga, kembali lagi, saat hukum diimplementasikan secara netral dan obyektif, hasilnya adalah ketidakadilan bagi kelompok yang tidak terwakili secara dominan dalam perumusan tersebut, dalam hal ini adalah perempuan. Karenanya teori hukum feminis selain menyatakan adanya bias patriarkis didalam hukum, juga menolak adanya pelaksanaan hukum

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm. 84

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 85

secara netral dan obyektif. Bagi teori hukum feminis konsep netralitas dan obyektivitas hukum hanyalah pengulangan ideologi patriarki pada pelaksanaan hukum tersebut.



### **BAB III**

#### **PEMBAHASAN**

##### **A. Dasar Hukum Penertiban Perempuan Pekerja Seks di Wilayah Kota Yogyakarta**

Terdapat beberapa rangkaian kebijakan di wilayah Kota Yogyakarta yang secara spesifik mengatur aktivitas prostitusi.<sup>79</sup> *Rijksblaad* tahun 1924 nomor 19 artikel 1 dan 2 menyebutkan larangan rumah-rumah dan bangunan-bangunan yang dipergunakan untuk kegiatan prostitusi. Artinya, jauh sebelum peraturan tersebut dikeluarkan, sudah ada kegiatan prostitusi di wilayah Yogyakarta. Jauh setelahnya, pemerintah daerah Yogyakarta mengeluarkan Perda No. 15 tahun 1954 tentang Penutupan Rumah-rumah Pelatjuran. Dalam Perda tersebut ditetapkan beberapa hal. Pasal 1 menjelaskan bahwa yang dimaksud rumah pelatjuran adalah rumah-rumah atau bangunan (perumahan) lainnya, termasuk pekarangan yang digunakan untuk pelatjuran. Dalam Perda ini pelatjuran dimaknai sebagai tindakan orang yang menyerahkan badannya untuk berbuat zina untuk mendapatkan upah. Dalam perda ini mengatur mengenai mekanisme penutupan rumah/ pekarangan yang disinyalir didalamnya terdapat praktik prostitusi. Mulai dari lama waktu penutupan rumah sampai perpanjangan penutupan rumah/ pekarangan yang dibenarkan apabila pemilik rumah “bandel”. Dalam perda tersebut juga mengatur sanksi yang dikenakan bagi pihak-pihak yang

---

<sup>79</sup> Mudjiono, *Sarkem; Reproduksi Sosial Pelacuran*, ctk. Pertama (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005), hlm. 26-31

melanggar, yakni kurungan tiga bulan atau denda setinggi-tingginya seratus rupiah.

Tanggal 4 November tahun 1954, dikeluarkan lagi peraturan daerah No. 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Muka Umum. Perda tersebut melarang segala aktivitas prostitusi di tempat-tempat umum/ wilayah public.

Pasal 1 berbunyi “Tindakan orang-orang yang menyerahkan badannya untuk berbuat zina dengan mendapat upah”.

Pasal 2 berbunyi “Yang dimaksud dengan tempat-tempat umum ialah jalan-jalan, tanah-tanah lapang, ruangan-ruangan dan lain sebagainya yang oleh umum mudah dilihat atau didatangi”.

Pasal 3 berbunyi “Barang siapa yang ada di tempat umum, dilarang membujuk orang lain, baik dengan perkataan-perkataan, perbuatan-perbuatan, isyarat-isyarat maupun dengan cara-cara lain yang bermaksud untuk melakukan perbuatan mesum (pelanjahan)”.

Pasal 4 berbunyi “Barangsiapa yang karena tingkah lakunya bagi pejabat-pejabat polisi menimbulkan dugaan bahwa mereka tergolong orang yang akan melakukan perbuatan mesum, sesudah mereka mendapat peringatan, maka mereka dilarang berada di tempat umum itu”.

Pasal 5 berbunyi “Pelanggaran terhadap pasal 3 dan pasal 4 dikenakan hukuman kurungan selama-lamanya satu bulan atau denda setinggi-tingginya seratus rupiah”.

Berbagai regulasi diatas tidak bisa menghilangkan aktivitas prostitusi, rumah-rumah yang digunakan sebagai tempat transaksi seksual masih saja ada. Menangkap problem tersebut, pemerintah kemudian membuat regulasi yang bertujuan untuk mengatur agar keberadaannya dapat dilokalisir. Oleh karenanya, pada tanggal 15 november 1974 dikeluarkan keputusan kepala daerah No. 166/KD/1974 tentang penunjukan tempat untuk proyek resosialisasi wanita tuna susila<sup>80</sup> di Yogyakarta. Dalam keputusan tersebut, diantaranya mengatur mengenai penunjukan tanah seluas 7200 meter persegi di sebelah selatan Desa Mrican, tepatnya sebelah barat sungai Gajah Uwong, sebagai tempat resosialisasi di Yogyakarta. Dari kebijakan ini kemudian lahir berbagai regulasi yang bertujuan untuk mensinergikan stakeholder terkait dan mengefektif kebijakan itu sendiri. Missal saja, keputusan walikota Yogyakarta No. 170/ K.D./1974 tentang tim pelaksana proyek resosialisasi wanita tuna susila yang didalamnya melibatkan kecamatan setempat dan ketua Rukun Kampung wilayah Sarkem. Pengosongan wilayah Sarkem dari segala benruk aktivitas prostitusi menjadi bagian penting dalam konteks regulasi ini. Dan upaya tersebut dilakukan melalui surat pemerintah No. 02940/01040/Sek./1976 tentang perintah pelaksanaan pemindahan mucikari beserta anak buahnya selambat-lambatnya tanggal 2 maret 1976 pukul

---

<sup>80</sup> Resosialisasi pada dasarnya bertujuan untuk mempersiapkan perempuan pekerja seks untuk kembali di tengah-tengah masyarakat. Program resosialisasi biasanya meliputi aktivitas-aktivitas keterampilan bagi perempuan pekerja seks, siraman rohani, penguatan mental mereka. Namun, selama perempuan pekerja berada di tempat resosialisasi ia tetap bisa bertransaksi seksual di jam-jam tertentu, yakni malam hari. Dinamika di tempat resosialisasi terbilang jauh lebih tertib dan teratur, karena kemudian transaskis seksual tidak dilakukan sewaktu-waktu. Dari sisi medis pun lebih menguntungkan, karena kesehatan perempuan-perempuan pekerja seks lebih terkontrol. Para germo pun harus membayar uang sewa yang kemudian masuk ke kas daerah.

24.00 dan melaksanakan bimbingan dan pengawasan kampung lama yang ditinggalkan.

Setelah resosialisasi wanita tuna susila di kota Yogyakarta terealisasi, pada tanggal 6 maret 1976, Pjs. Sekretaris Daerah mewakili Walikota Yogyakarta mengeluarkan Instruksi Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II No. 01/IN/1976 tentang mengintensifkan dan menertibkan pelaksanaan peraturan daerah DIY No. 18 tahun 1954. Dalam instruksi tersebut dikemukakan perlu adanya tindak lanjut tahap pemberantasan dan pembersihan prostitusi di wilayah Yogyakarta, terkecuali tempat yang dimasukkan dalam keputusan Walikota Yogyakarta No. 166/KD/1974.

Pada tanggal 23 Desember 1993, walikota Yogyakarta mengeluarkan keputusan No. 1040/KD/1993 yang terkait dengan pola penanggulangan gelandangan, pengemis dan tuna susial. Dalam keputusan tersebut, bab II mengatur mengenai pola penanggulanagn wanita tuna susila yang bersifat preventif, represif dan kuratif. Walaupun dalam pola penanggulangan wanita tuna susila tertera mengenai resosialisasi, tetapi pada tanggal 31 Desember 1997, Walikota Yogyakarta mengeluarkan Keputusan No. 408/KD/1997 tentang Pencabutan Keputusan Walikota Yogyakarta No. 166/KD/1974 tentang Penunjukan Tempat untuk Proyek Resosialisasi Wanita Tunasusila.

Hingga saat ini Perda No. 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Muka Umum masih berlaku dan menjadi dasar hukum bagi Satuan Polisi Pamong

Praja (Satpol PP) dalam bertugas. Perda ini pula yang menjadi dasar dalam melakukan penertiban terhadap perempuan pekerja seks di wilayah Yogyakarta.

Regulasi lain di wilayah kota Yogyakarta yang digunakan sebagai dasar dalam menindak aktivitas yang terindikasi berbau prostitusi ialah pasal 296, 297, dan 506 KUHP.

Pasal 296 berbunyi, “Barangsiapa yang pekerjaannya atau kebiasaannya, dengan sengaja menghubungkan atau memudahkan perbuatan cabul dengan orang lain, dan menjadikannya kebiasaan atau mata pencaharian, dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya satu tahun empat bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima belas ribu rupiah”.

Pasal 297 berbunyi, “Perdagangan wanita dan perdagangan anak laki-laki yang belum dewasa, diancam pidana penjara paling lama enam tahun”.

Pasal 506 berbunyi, “Barangsiapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikan sebagai pencaharian, diancam dengan kurungan paling lama satu tahun”.

Dari ketiga pasal dalam KUHP diatas tidak ada satu aktivitas pun yang dapat menjerat perempuan pekerja seks. yang dapat dipidanakan melalui pasal tersebut ialah mucikari/ germo atau penyedia tempat-tempat yang digunakan sebagai tempat transaksi seksual. Sebagaimana yang disinggung dalam tulisan sebelumnya KUHP gamang dalam mendefinisikan pelacuran/ prostitusi, termasuk juga pekerja seks. Imbas dari hal tersebut ialah bertebarannya peraturan local

tingkat pemerintah daerah yang kemudian melarang aktivitas tersebut. Salah satu wilayah kabupaten di Yogyakarta, Kabupaten Bantul, termasuk yang memilikinya yakni melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran. Sebagaimana Perda serupa di berbagai daerah di Indonesia, Perda ini menuai kritik habis-habisan. Hal ini terkait dengan rumusan-rumusan dalam Perda yang diskriminatif dan berpeluang pada kriminalisasi terhadap perempuan. Diskriminasi pada perda ini terlihat dalam maksud/tujuan dan sebagai akibat (psl 1 ayat (4)). Diskriminasi dalam maksud atau tujuan ditujukan pada rumusan yang multi tafsir dan berbasis prasangka yang mana perempuan, akibat dari gendernya, menjadi korban. Kejadian-kejadian salah tangkap terhadap perempuan yang dianggap sebagai pekerja seks juga terjadi. Di tahun 2007, beberapa elemen masyarakat mengupayakan pembatalan Perda Larangan Pelacuran Kabupaten Bantul melalui Judicial Review. Namun sayangnya upaya tersebut tidak berbuah manis akibat beberapa hal yang sifatnya teknis-administratif—ketentuan JR waktu itu pengajuannya dibatasi dalam waktu 128 hari setelah diundangkan.

#### **B. Problem Dasar Hukum Penertiban Perempuan Pekerja Seks di Wilayah Kota Yogyakarta dalam Persepektif Hak Asasi Manusia**

Dari dua dasar hukum yang digunakan dalam penertiban perempuan pekerja seks di wilayah Kota Yogyakarta (Perda No. 18 tahun 1954 dan Pasal 296,297, dan 506 KUHP) terselip beragam persoalan. Persoalan-persoalan tersebut sangat bersinggungan dengan dimensi hak asasi manusia dan narasi-narasi perempuan, terutama perempuan miskin.

Dalam Perda No. 18 tahun 1954 pelacuran memang didefinisikan secara netral, yakni sebagai “tindakan orang-orang yang menyerahkan badannya untuk berbuat zina dengan mendapat upah”, sama sekali tidak menunjukkan satu jenis kelamin tertentu. Meskipun nampak netral, tetapi sesungguhnya karena budaya, artinya cara berpikir dan mengkonstruksi perempuan dan seksualitasnya, maka mereka yang ditangkap petugas ketika penertiban dalam rangka penerapan Perda No. 18 tahun 1954 adalah perempuan. Perempuan menjadi lebih rentan dikriminalkan, dibandingkan dengan laki-laki, karena konteks sosial budaya tentang prostitusi menyebabkan perempuan berbeda kedudukannya di hadapan hukum. Artinya, peraturan daerah tentang prostitusi serupa ini juga menyebabkan perempuan kehilangan jaminan hak konstitusionalnya atas persamaan di hadapan hukum (Pasal 27 (1), 28D (1) dan (2)).<sup>81</sup>

Dalam teori hukum feminis, selalu muncul pertanyaan perempuan kepada hukum. Bagaimana sejatinya hukum menstrukturkan atau memposisikan perempuan? Bagaimana identitas dan seksualitas perempuan didefinisikan oleh hukum? Apakah realitas dan pengalaman perempuan diperhitungkan atukah diabaikan oleh hukum? Perempuan yang mana? Dengan demikian, dapat ditanyakan apakah hukum merugikan atau menguntungkan perempuan dan dengan cara bagaimana? Ketika kita menjawab pertanyaan perempuan terhadap

---

<sup>81</sup> Pasal 27 (2): Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya  
Pasal 28D: (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

hukum, kita sedang menguji apakah hukum telah gagal memperhitungkan pengalaman dan nilai-nilai khas perempuan, atau bagaimanakah standar hukum dan konsep hukum yang ada telah merugikan perempuan. Pertanyaan tersebut menggugat ciri hukum yang netral dan obyektif, karena ketika relasi kuasa yang timpang, maka netralitas dan obyektivitas justru akan mengorbankan mereka yang tidak memiliki kuasa.

Pelacuran dalam Perda No. 18 tahun 1954 dimaknai semata persoalan “transaksi jual-beli” yang berujung pada upah (Pasal 1). Pemaknaan tersebut meniadakan narasi-narasi perempuan sebagai korban. Prostitusi dianggap sebagai transaksi bisnis biasa, padahal prostitusi beririsan dengan persoalan ketiadaan opsi, korban perdagangan orang, kekerasan, dan ancaman. Disini ada pengalaman dan realitas perempuan yang tidak diperhitungkan, yakni tentang bagaimana, dengan cara apa, dan dalam kondisi seperti apa sehingga mereka berada dalam industry prostitusi.

Dalam menyoal Perda No. 18 tahun 1954 penting kiranya untuk mempertanyakan ulang mengenai “perempuan yang mana”. Siapakah yang akan menjadi korban dari perda tersebut—dan perda lainnya yang serupa. Perempuan dengan identitas tertentu. Identitas adalah persoalan bagaimana seseorang distrukturkan/ diposisikan, baik oleh orang lain maupun oleh dirinya sendiri. Struktur yang diulatkan pada diri seseorang tersebut bersifat ganda didasarkan pada berbagai kategori dan golongan sosialnya, seperti: ras, etnik, agama, kelas, dan latar belakang pendidikan. Identitas seseorang sebagaimana yang distrukturkan oleh orang lain akan sangat menentukan bagaimana ia akan

diperlakukan. Strukturisasi ini akan berdampak terhadap terjadinya perbedaan, pembatasan dan pengucilan, atau tak lain ialah bekerjanya diskriminasi. Perempuan yang mengalami diskriminasi, bahkan kekerasan, bukan semata-mata karena ia perempuan, tetapi karena persoalan identitas yang beragam yang kemudian menyebabkannya dianggap sebagai “yang lain”, “liyan”, bahkan “subaltern”. Perempuan miskin yang berasal dari bangsa, etnik, atau agama tertentu akan mengalami diskriminasi, yang mana tak sama dengan perempuan lainnya, meskipun sama-sama perempuan. Dalam perda-perda diskriminatif, termasuk pula Perda No. 18 tahun 1954, identitas kelas menjadi sangat signifikan, karena mereka yang ditangkap oleh petugas razia adalah perempuan-perempuan miskin yang sedang berada di tempat-tempat umum (pasal 2 Perda No. 18 tahun 1954). Dalam pelaksanaan, kebijakan-kebijakan daerah tentang prostitusi menysar dan memiliki dampak tersendiri bagi perempuan miskin. Tempat-tempat pelaksanaan razia sering kali menysar ke kantong-kantong masyarakat miskin yang dianggap menjadi sarang prostitusi, termasuk juga jalan raya. Padahal, perempuan kelas pekerja harus berada di jalan pada larut malam agar dapat beraktivitas mencari nafkah, misalnya untuk menunggu kendaraan umum. Pada konteks itu, selain menjadi ajang pelembagaan diskriminasi terhadap perempuan dalam bentuk pengurangan hak atas perlindungan hukum akibat kriminalisasi, aturan tentang prostitusi juga menghambat pemenuhan hak konstitusional perempuan atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan (pasal 27 (2)).<sup>82</sup> Apalagi bila pihak perusahaan justru tidak mau menggunakan tenaga

---

<sup>82</sup>

Pasal 27 (2): Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak

kerja perempuan di waktu malam untuk menghindari persoalan terkait pelaksanaan kebijakan daerah tentang prostitusi. Padahal, mereka bisa mendapatkan upah yang lebih besar daripada bekerja di siang hari, ataupun upah tambahan karena lembur.

Perda No. 18 tahun 1954 juga melembagakan kecurigaan dan prasangka. Ialah Pasal 4 yang menjadi ruang bagi pejabat-pejabat untuk menindak seseorang berdasar prasangka, subyektif dan tidak terukur. Perda-perda tersebut memang memberikan kuasa hukum yang besar kepada Satpol PP selaku pelaksana kebijakan daerah. Karena landasan hukumnya mengabaikan asas praduga tidak bersalah, maka Satpol PP dapat menangkap siapa saja yang mereka anggap “mencurigakan” atau “memberi isyarat” sebagai pekerja seks. Terlebih lagi, bila perempuan itu dikenali sebagai pekerja seks, mereka akan tetap ditangkap sekalipun tidak sedang menjajakan jasa seksual. Mereka ditangkap semata-mata karena latar belakangnya, yang kemudian juga menjadi justifikasi untuk setiap tindak diskriminasi dan kekerasan yang mereka alami. Dalam kondisi ini, selain kehilangan jaminan perlindungan hukum (Pasal 28D (2)), pekerja seks sebagai warga negara juga kehilangan hak konstitusional atas rasa aman (28G (1))<sup>83</sup> dan

---

bagi kemanusiaan.

<sup>83</sup> Pasal 28G (1): Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

ancaman kekerasan perlakuan yang diskriminatif atas dasar apa pun (Pasal 28I (2)).<sup>84</sup>

Adapun problem dalam KUHP jelas bahwa yang dapat dipidanakan melalui pasal 296, 297 dan 506 ialah orang-orang pemilik rumah bordil, mucikari dan makelar atau calo dari praktik prostitusi, adapun pekerja seks dan pengguna tidak diatur dalam pasal-pasal tersebut. Lalu mengapa dalam praktiknya justru perempuan pekerja seks yang banyak disasar? Hal ini tentu saja menyimpangi asas legalitas sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 Ayat (1) KUHP.<sup>85</sup> Cherif Bassiouni<sup>86</sup> menyatakan bahwa dalam konteks hukum pidana nasional, asas legalitas menganut prinsip yang fundamental yaitu larangan terhadap *ex post facto* dalam hukum pidana. Selain itu juga ada larangan penerapan sanksi pidana secara retroaktif dan analogi dalam yudisial interpretasi. Oleh karena itu, aturan hukum pidana tidak boleh bersifat ambigu.

Berkaitan dengan asas legalitas Machteld Boot<sup>87</sup> menyatakan bahwa ada beberapa hal yang berkaitan dengan asas legalitas, yaitu:

1. Prinsip *nullum crimen, noela poena sine lege praevia*. Artinya. Tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang sebelumnya.

Konsekuensi dari makna ini adalah ketentuan hukum pidana tidak boleh

<sup>84</sup> Pasal 28I (2): etiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

<sup>85</sup> "tidak ada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan itu dilakukan"

<sup>86</sup> Yahyanto, "Eksistensi Pemberlakuan Asas Legalitas Hukum Pidana terhadap Pelanggaran HAM Berat", Makalah Training Rule of Law bagi Dosen Hukum HAM, 3-6 Juni 2015, hlm. 11

<sup>87</sup> Putusan Majelis Eksaminasi Publik terhadap Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 16P/HUM/2006 dan 26P/HUM/2007.

berlaklu surut. Makna ini dalam sejarah perkembangan asas legalitas telah disimpangi di beberapa negara dengan alasan melindungi kepentingan negara dan bahaya yang ditimbulkan terhadap masyarakat;

2. Prinsip *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*. Artinya, tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang tertulis. Konsekuensi dari makna ini adalah semua ketentuan pidana haruslah tertulis. Dengan kata lain, baik perbuatan yang dilarang, maupun pidana yang diancam terhadap perbuatan yang dilarang harus tertulis secara *expressive verbis* dalam undang-undang;
3. Prinsip *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*. Artinya, tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa aturan undang-undang yang jelas. Konsekuensi selanjutnya dari makna ini adalah bahwa rumusan perbuatan pidana harus jelas sehingga tidak bersifat multitafsir yang dapat membahayakan bagi kepastian hukum. Demikian pula dalam hal penuntutan, dengan rumusan yang jelas, penuntut umum akan dengan mudah menentukan mana perbuatan-perbuatan yang dikualifikasikan sebagai perbuatan pidana dan mana yang bukan;
4. Prinsip *nullum crimen, noela poena sine lege stricta*. Artinya, tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang yang ketat. Konsekuensi dari makna ini secara implisit tidak memperbolehkan analogi. Ketentuan pidana harus ditafsirkan secara ketat sehingga tidak menimbulkan perbuatan pidana baru.

Dapat dikatakan secara teoritis penerapan pasal 296, 297, dan 506 KUHP sebagai dasar penertiban perempuan pekerja seks tidak memenuhi prinsip yang terkandung dalam asas legalitas, terutama prinsip *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, sehingga hanya akan membahayakan kepastian dan perlindungan yang hendak dicapai melalui hukum.

Pentingnya asas legalitas juga termaktub dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia, tersimpul dalam Pasal 11 deklarasi yang secara tegas menyatakan:

1. Setiap orang yang dituntut karena diduga melakukan suatu tindak pidana dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya menurut hukum dalam suatu pengadilan yang terbuka, di mana dia memperoleh semua jaminan yang diperlukan untuk pembelaannya
2. Tidak seorang pun dapat dipersalahkan melakukan tindak pidana karena perbuatan atau kelalaian yang tidak merupakan perbuatan pidana menurut undang-undang nasional atau internasional ketika perbuatan tersebut dilakukan. Juga tidak diperkenankan menjatuhkan hukuman yang lebih berat daripada hukum yang seharusnya dikenakan ketika pelanggaran pidana dilakukan.

Berdasarkan pasal tersebut di atas, ada beberapa catatan sebagai berikut: Pertama, asas praduga tidak bersalah adalah asas yang fundamental untuk melindungi hak asasi manusia dari proses pidana dan peradilan pidana yang sewenang-wenang. Kedua, menyangkut perlindungan hak asasi manusia terhadap kekuatan berlaku surut suatu ketentuan hukum pidana. Ketiga, jika terjadi perubahan peraturan, pelaku

harus dijatuhi hukuman yang tidak lebih berat daripada hukum yang berlaku pada saat pelaku melakukan perbuatan kriminalnya.

### **C. Gambaran Umum Lokasi Prostitusi**

Penelitian ini dilakukan kurang lebih selama satu bulan, namun persinggungan peneliti dengan komunitas perempuan pekerja seks (termasuk di lokasi penelitian) sudah terbangun cukup lama, setidaknya sejak tahun 2010. Kedekatan peneliti dengan komunitas perempuan pekerja sedikit banyak memudahkan dalam proses penelitian. Kedekatan itu pula yang memudahkan peneliti untuk membangun komunikasi dengan pihak-pihak yang “dituakan” di lokasi prostitusi—bagi perempuan pekerja seks orang-orang tersebut cukup disegani, atau bagi sebagian lebih tepatnya takut. Namun tidak pula penelitian ini tanpa hambatan. Karena untuk di wilayah Pasar Kembang peneliti terbilang cukup kesulitan untuk menemukan perempuan pekerja seks yang akan dijadikan narasumber. Hal ini jauh dari prediksi peneliti. Kedekatan peneliti dengan komunitas perempuan pekerja seks di sana tidak menjadi jaminan untuk mengakses semua informasi dengan mudah. Ada hal-hal yang sangat sensitive. Dalam hal penertiban peneliti harus bersinggungan dengan pihak keamanan swasta di Pasar Kembang, dan ini tidak peneliti alami di Bong Suwong. Wawancara pun harus dilakukan di bawah pengawasan pihak keamanan. Kekhawatiran pihak keamanan ialah tema yang diulas dalam penelitian sedikit banyak akan menyinggung persoalan pungutan yang berjalan di Pasar Kembang. Singkatnya, peneliti pada akhirnya berhasil mewawancarai perempuan pekerja seks dengan

kondisi “dibawah tekanan” dan lebih berhati-hati dalam mengajukan pertanyaan.

Gambaran umum dua lokasi penelitian akan dipaparkan dibawah ini:

### **1. Lokasi Pasar Kembang**

Sarkem (Pasar Kembang) sebenarnya ialah nama salah satu jalan di selatan stasiun Tugu. Namun popularitas Sarkem sebagai destinasi wisata “esek-esek” di Yogyakarta sudah terlanjur tersohor. Secara administrative Sarkem masuk wilayah Kecamatan Gedong Tengen Kota Yogyakarta. Kapan tepatnya di wilayah Sarkem mulai di jadikan tempat transaksi seksual? Mungkin bersamaan dengan pembangunan jalur kereta api di wilayah tersebut. Sebagaimana analisis Hull, bahwa meningkatnya aktivitas pembangunan konstruksi jalan kereta api di wilayah Jawa, diikuti pula dengan muncul dan berkembangnya aktivitas prostitusi dan pembangunan penginapan atau fasilitas lainnya. Termasuk juga Sarkem. Stasiun Tugu (yang terletak tepat di utara Sarkem) menjadi simpul kegiatan ekonomi, baik itu penginapan, pedagang makanan, penyedia jasa wisata, sampai—yang tertua—prostitusi.

Di Sarkem, konsentrasi prostitusi terbesar berada di Sarkem<sup>88</sup>. Jumlah perempuan pekerja seks yang terdata sampai bulan Maret 2016 sebanyak 272 orang. Tidak semuanya menetap di gang III Sosrowijayan Kulon, sebagian ada yang memilih tinggal di luar tapi ketika malam hari baru mereka datang ke Sarkem untuk bekerja. Adapun umur mereka bervariasi, mulai umur 19 tahun sampai sekitar 50 tahun. Latar belakang pendidikan

---

<sup>88</sup> Dalam penelitian ini Pasar Kembang yang dimaksud hanya dibatasi pada wilayah gang III Sosrowijayan Kulon.

pun bervariasi, mulai dari yang tidak mengenyam pendidikan formal sama sekali sampai yang pernah mengenyam pendidikan tingkat perguruan tinggi.<sup>89</sup>

Yang cukup unik dari aktivitas prostitusi di Sarkem ialah lokasinya yang membaur dengan perkampungan, yakni di gang III Sosrowijayan Kulon. Bentuknya sama seperti perkampungan pada umumnya, namun yang membedakan ialah ketika malam tiba. Hampir di setiap gang-gang sempit dan rumah-rumah warga akan berjejal perempuan pekerja seks yang sedang *thetek*.<sup>90</sup> Sebagian warga yang tinggal di Sarkem juga ada yang pasangan tetap atau pasangan suami-istri. Untuk membedakan rumah mereka dari aktivitas prostitusi biasanya didepan rumah akan dipasang plakat “rumah tangga”. Rumah-rumah yang ada di dalam Sarkem sebagian besar memiliki ijin HO losmen, di rumah-rumah tersebutlah perempuan pekerja seks *thetek*. Tidak ada ikatan emosional antara pemilik losmen dengan perempuan pekerja seks yang *thetek* di losmen, hanya ikatan ekonomi saja. Setiap perempuan pekerja seks bebas untuk memilih losmen yang akan digunakan sebagai tempat transaksi seksual. Namun secara kultural terbangun mekanisme bahwa kalau memang *theteknya* di Losmen A, misalnya, maka kalau transaksi seksual jangan di losmen B. Tidak semua transaksi seksual harus di dalam Sarkem, tergantung kesepakatan

---

<sup>89</sup> Data-data ini didapat dari obrolan ringan sejak peneliti berada di komunitas maupun dengan CO (community organizer) PKBI DIY. Sulit untuk mendapatkan data yang komperhensif mengenai latar belakang pendidikan perempuan pekerja seks di Sarkem, hal ini terkait dengan mobilitas perempuan pekerja seks yang cukup tinggi perpindahannya. Pengurus RW setempat ketika mendata hanya memuat nama asli sesuai identitas dan asal daerah, beserta foto copy KTP.

<sup>90</sup> Istilah yang digunakan ketika menjajakan diri.

antara perempuan pekerja seks dan calon pembeli. Kalau itu dilakukan di dalam losmen-losen maka biaya sewa sekali transaksi seksual sebesar Rp. 20.000,-.

Jasa perempuan pekerja seks yang berada di Sarkem bervariasi, tergantung hasil transaksinya. Biasanya perempuan pekerja seks yang muda akan pasang tariff minimal Rp. 150.000,-. Ketika pembeli seks ingin berkaraoke terlebih dahulu, maka biayanya berbeda lagi. Tarif room<sup>91</sup> perjam nya Rp. 80.000,- itu belum termasuk biaya sewa LC yakni Rp. 100.000,- per jam. Tarif untuk transaksi seksual dengan LC pun dibedakan, dalam hal ini sesuai kesepakatan.

Perempuan pekerja seks di Sarkem dibebani kewajiban untuk iuran bulanan sebesar Rp. 250.000. Banyak sedikitnya tamu iuarannya tetap sama. Selain perempuan pekerja seks, pemilik room juga dibebani kewajiban untuk membayar iuran bulanan sebesar Rp. 30.000,- per room. Dana tersebut akan masuk pada 2 kas, yakni untuk RW III dan satu lagi masuk kas kemanan swasta di Sarkem. Dana-dana tersebut dikelola untuk dialokasikan ke beberapa plot pengeluaran, yakni membayar fasilitas kebersihan kampung, tenaga keamanan kampung, membantu pembiayaan perempuan pekerja seks yang sedang sakit, sumbangan apabila ada perempuan pekerja seks yang meninggal dan yang paling penting untuk Atensi.<sup>92</sup> Bagi mereka yang berada di Sarkem hanya membuka warung

---

<sup>91</sup> Sebutan warga untuk menunjuk pada rumah yang memiliki fasilitas mini karaoke. Bentuknya sangat sederhana, yakni kamar kecil yang disulap untuk menjadi ruang karaoke.

<sup>92</sup> Atensi ialah uang yang diberikan ke beberapa stakeholder sebagai upaya untuk mengamankan lokasi prostitusi dari pihak swasta (preman) ataupun aparat keamanan.

makan dan usaha losmen maka tidak dikenakan iuran sama sekali kecuali berupa iuran wajib untuk kebersihan lingkungan.

Beberapa tahun terakhir ini, gang III Sosorowijayan Kulon mulai dipenuhi dengan room, rumah-rumah yang memiliki room akan digunakan para LC (*Lady Companion*)/ pemandu lagu untuk thetek. Hampir sebagian besar LC di Sarkem ialah perempuan pekerja seks, namun ada juga diantaranya yang mengaku bukan perempuan pekerja seks. Persaingan perempuan pekerja seks di Sarkem dapat dibilang cukup ketat, apalagi setelah room mulai menjamur di wilayah tersebut. Tuntutan terhadap “layanan” perempuan pekerja seks makin bertambah, pembeli seks juga menginginkan sensasi lain tidak semata transaksi seksual. Perempuan pekerja seks yang tidak memiliki kemampuan bernyanyi, menghibur, dan kuat menenggak minuman keras akan mulai kehilangan pelanggannya—kecuali bagi mereka yang memiliki pelanggan tetap. Kondisi semacam ini dikeluhkan oleh beberapa perempuan pekerja seks. Tidak semua perempuan pekerja seks terbiasa minum minuman beralkohol. Keadaan akan sulit ketika mereka dipertemukan dengan pembeli seks yang minta ditemani karaoke dan mabuk-mabukan. Kondisi yang tidak nyaman setelah menerima tamu dengan tuntutan yang “neko-neko” terkadang membuat perempuan pekerja seks lebih memilih untuk tidak mengambil tamu yang diprediksi akan minta yang “neko-neko”. Ketika perempuan pekerja seks tidak dapat beradaptasi dengan model tamu yang dijumpai,

---

Sepengetahuan peneliti untuk beberapa titik lokasi di kota Yogyakarta , terutama Sarkem dan Bong Suwong, atensi masuk ke Kecamatan, Koramil, Polsek dan Polresta.

biasanya ia terpaksa untuk mengambil tamu yang “neko-neko” tersebut dengan segala resiko-resikonya atau ia memilih untuk *thetek* di tempat lain (biasanya lari Bong Suwong) yang dirasa sesuai dengan kenyamanan perempuan pekerja seks yang bersangkutan. Hal ini harus dilakukan, suka tidak suka, ramai atau sepi, karena biaya hidup sebagai perempuan pekerja seks di Sarkem terbilang cukup tinggi—dibandingkan 2 wilayah lain di kota Yogyakarta.

Perempuan pekerja seks di Sarkem memiliki sebuah paguyuban, yakni paguyuban Bunga Seroja. Paguyuban ini mengorganisir perempuan pekerja seks yang berada di wilayah tersebut untuk memiliki kesadaran akan pentingnya kesehatan reproduksi, pengetahuan tentang HIV dan AIDS, serta resiko-resiko penyakit akibat pekerjaannya. Puskesmas Gedongtengen dan Klinik Griya Lentera secara rutin melakukan test kesehatan terhadap perempuan pekerja seks, mulai dari cek kesehatan umum, IMS, sampai HIV. Kesadaran untuk penggunaan kondom di Sarkem menjadi konsentrasi bagi semua pihak yang ada didalamnya, hal ini tertuang dalam “Kesepakatan Bersama” yang dsahkan pada tahun 2012 dengan melibatkan perempuan pekerja seks, pemilik losmen, Kecamatan Gedongtengen, Puskesmas Gedongtengen, dan KPA Kota Yogyakarta. Dalam kesepakatan tersebut tertuang mengenai kewajiban bagi perempuan pekerja seks untuk hanya menerima/ melayani pembeli seks yang bersedia

menggunakan kondom.<sup>93</sup> Di beberapa losmen juga disediakan *outlet* kondom yang menyediakan kondom secara gratis.<sup>94</sup> Di “kesepakatan Bersama” terdapat point-point yang cukup menarik, yakni larangan untuk menerima perempuan pekerja seks yang berumur dibawah 18 tahun. Ini menjadi sebuah terobosan dan tetap harus dipantau, karena bagi sebagian orang atau tamu misalnya, “main” dengan perempuan pekerja seks yang umurnya terbilang masih anak-anak dianggap sebagai jamu/ obat. Paguyuban Bunga Seroja sempat menemukan seorang perempuan pekerja seks yang terbilang usia anak-anak, maka mereka segera melakukan *assessment* dan pendampingan, untuk selanjutnya dilakukan tindakan-tindakan efektif yang bertujuan untuk menjauhkan anak tersebut dari aktivitas transaksi seksual. Paguyuban Bunga Seroja pada saat itu bekerja sama dengan Dinas Sosial dan LSM. Paguyuban Bunga Seroja sampai saat ini masih dalam proses membiasakan diri dengan kerja-kerja advokasi. Dengan dibekali pemahaman tentang hak asasi manusia, diharapkan nantinya paguyuban dapat terbiasa mendampingi perempuan pekerja seks yang mengalami berbagai macam persoalan, baik itu yang terkait dengan

<sup>93</sup> Kesepakatan ini belum sepenuhnya maksimal, karena control atas mekanisme ini belum ada dan kewajiban yang hanya membebani perempuan pekerja seks dirasa tidak memperhatikan factor-faktor lain yang hanya bisa dipahami oleh perempuan pekerja seks. Missal saja, saat perempuan pekerja seks sepi tamu kemudian kedatangan tamu tapi si tamu tidak bersedia menggunakan kondom, kecil kemungkinan bagi perempuan pekerja seks untuk menolak tamu tersebut.

<sup>94</sup> Outlet kondom gratis mulai ada sejak tahun 2012, harapannya sejak tahun 2016 outlet kondom sudah beralih menjadi mandiri (tidak lagi gratis). Namujn sepertinya hal ini masih berupa wacana, sampai penelitian ini selesai dilakukan outlet kondom belum juga mandiri. Kendala terbesar untuk mengalihkannya menjadi mandiri ialah komitmen pihak-pihak pelibat bisnis prostitusi yang belum memiliki kesamaan komitmen dalam penanggulangan HIV dan AIDS. Missal saja, tidak semua pemilik losmen bersedia menyediakan kondom di losmennya karena mereka harus beli terlebih dahulu. Logika untung-rugi yang masih dikedepankan tanpa melihat kepentingan lebih besar dari komitmen area wajib kondom.

hukum ataupun mendampingi dalam mengakses layanan kesehatan. Sampai saat ini yang sudah berjalan dengan baik ialah mendampingi perempuan pekerja seks dalam mengakses layanan kesehatan.

Namun sangat disayangkan, dinamika dan proses penguatan Paguyuban Bunga Seroja sangat kurang. Keaktifan anggota peguyuban hanya didominasi oleh perempuan-perempuan pekerja seks yang sudah senior, bahkan sudah purnatugas. Maka tak heran kini Paguyuban Bunga Seroja kesulitan dalam kaderisasi. Menurut ketua Bunga Seroja, **bu S**<sup>95</sup>, tak lain hal ini karena sikap “acuh” dari para perempuan pekerja seks itu sendiri. Kesadaran akan pentingnya berorganisasi belum sepenuhnya terbangun. Mobilitas perempuan pekerja seks yang cukup tinggi juga menjadi kendala dalam mengorganisir. **Bu S** menganalogikan bahwa sebagian besar paradigma perempuan pekerja seks di Sarkem hanya sebatas mencari uang: “*penting golek duit*”. “*Padahal berorganisasi itu penting, untuk memperjuangkan hak-hak kita. Tapi disini mbak-mbak e podo egois mbak*”, sepeggal pernyataan **Bu S** yang dalam dan memberi pesan bahwa kesadaran yang dimilikinya kini ialah hasil dari berorganisasasi dengan komunitas.

Kondisi mungkin akan berbeda apabila dalam proses penguatan organisasi paguyubann juga didukung oleh ketua RW III dan pihak keamana swasta kampong setempat. Dalam beberapa hal, ketua RW III dan pihak keamana kampong memiliki peran besar di Sarkem. Kondisi paguyuban Bunga

---

<sup>95</sup> Wawancara peneliti dengan Bu S selaku ketua paguyuban Bunga Seroja Sarkem dan Ketua P3SY (Perkumpulan Perempuan Pekerja Seks Yogyakarta) pada tanggal 17 Juli 2016.

Seroja yang tidak kuat sangat merugikan perempuan pekerja seks itu sendiri. Karena imbas terbesarnya ialah; peran paguyuban mulai dilupakan dalam proses-proses pengambilan kebijakan yang menyangkut Sarkem—tentunya termasuk perempuan pekerja seks. Apabila peran itu mulai hilang, maka representasi suara perempuan pekerja seks dalam forum-forum tersebut juga akan hilang.

## **2. Bong Suwong**

Tidak jauh dari Sarkem, tepatnya 500 meter kearah barat, ialah titik lokasi prostitusi Bong Suwong. Bong Suwong tidak sepopuler Sarkem (Sarkem), namun bagi pembeli layanan seks Bong Suwong mungkin tidaklah asing. Situasi jauh berbeda dari Sarkem, Bong Suwong berada di sepanjang perlintasan rel kereta api (sekitar 200 meter) barat stasiun Tugu. Di sepanjang perlintasan rel tersebut berdiri bangunan-banguna liar. Bangunan tersebut ada yang digunakan sebagai tempat tinggal, ada yang digunakan sebagai warung yang menjula makanan dan minuman, ataupun sebagai tempat tinggal dan warung. Ketika malam menyergap, pemilik warung mulai mempersiapkan dagangannya. Setidaknya terdapat 30an warung di Bong Suwong. Rata-rata warung menjual makanan ringan seperti snack, kripik, permen, kalau toh ada makanan yang lebih mengenyangkan ialah mie instan. Minuman yang diujakan, mulai dari *soft drink* sampai teh panas. Tidak ada warung yang menjula miras, menurut penuturan pengurus Paguyuban pedagang, di Bong Suwong tidak ada

miras. Salah satu perempuan pekerja seks yang berhasil diwawancarai mengatakan: “belum masuk ngebong saja sudah mabuk, apalagi kalau di dalam disediakan miras, tambah mabuk nanti”.

Sama halnya dengan lokasi prostitusi lainnya, aktivitas di Bong Suwong mulai ramai ketika jarum jam menunjukkan pukul 22.00. Terutama di malam minggu, pengunjungnya makin membludak. Ketika menginjak kaki di Bong Suwong kesan yang didapat peneliti sangat jauh berbeda dengan yang ditemui di Sarkem. Tidak ada lampu kelap-kelip dan hingar bingar music. Kalau toh ada music hanya berasal dari 1-2 warung saja. Kondisinya pun sangat-sangat temaram. Pencahayaan memang dibuat setemaram mungkin. Ketika berjalan di Bong Suwong disarankan untuk jangan menggunakan *high hills*, kondisi medan yang terjal menuntut siapaun yang berkunjung ke Bong Suwong untuk “awas” penglihatan. Ditambah lagi lokasi nya yang berada di perlintasan rel kereta api.

Bong Suwong dalam dunia prostitusi di Yogyakarta dikenal sebagai tempat “jajan” yang relative terjangkau. Tidak hanya tariff perempuan pekerja seks yang *rate* harganya terbilang terjangkau, tapi bagi perempuan pekerja seks biaya operasional di Bong Suwong juga murah. Adapun tarif perempuan pekerja seks di Bong Suwong bervariasi, sesuai kesepakatan dengan pembeli seks. Namun diketahui bahwa tarif minimal ialah Rp. 40.000.- dan biasanya yang tarifnya minimum itu yang sudah STW<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Singkatan dari *Setengah Tuwo*, yakni perempuan pekerja seks yang umurnya sudah dianggap tua, biasanya yang berumur diatas 45 tahun.

sedangkan tarif maksimal tidak menentu, sesuai kesepakatan perempuan pekerja seks dengan pembelinya. Tarif itu nantinya akan dipotong untuk biaya sewa kamar sebesar Rp. 10.000,- untuk sekali transaksi.

Menurut data Paguyuban perempuan pekerja seks Bong Suwong, terdapat 70 orang yang terdaftar sebagai anggotanya. Namun jumlah pastinya melebihi data tersebut, kurang lebih 100 orang, karena banyak sekali perempuan pekerja seks yang keluar-masuk Bong Suwong dan tidak tergabung di Paguyuban. Di Bong Suwong tiap perempuan pekerja seks yang tergabung dalam Paguyuban diwajibkan membayar iuran perbulan sebesar Rp. 80.000. Iuran ini dialokasikan untuk beberapa hal; mulai dari iuran untuk kebersihan, keamanan, dan dana untuk menebus anggota Paguyuban yang terkena razia. Sedangkan bagi perempuan pekerja seks yang tidak tergabung dalam Paguyuban, mereka hanya dibebankan iuran sebesar Rp. 3000 untuk membayar kamar. Iuran perbulan maupun iuran yang harian semuanya masuk dan dikelola oleh Paguyuban perempuan pekerja seks.

Di Bong Suwong terdapat 3 paguyuban, yakni Paguyuban PPS (Paguyuban Perempuan Pekerja Seks), Paguyuban Pedagang, dan Arum Ndaluh Sehat. Paguyuban PPS beranggotakan perempuan pekerja seks yang berada di Bong Suwong. Kegiatannya berfokus pada pengumpulan dan pengelolaan iuran wajib anggota Paguyuban. Paguyuban pedagang beranggotakan seluruh pemilik warung dan kamar. Kegiatan paguyuban pedagang berfokus pada pengumpulan dan pengelolaan iuran wajib

anggotanya. Sedangkan Arum Ndaluh Sehat keanggotaannya meliputi perempuan pekerja seks, pemulung yang tinggal di Bong Suwong, dan beberapa pemilik warung. Kegiatan Arum Ndaluh Sehat ialah arisan perbulan dengan iuran perbulannya Rp. 2000. Yang menarik dari Arum Ndaluh Sehat, meskipun keanggotaannya sedikit (yakni sekitar 35 orang) dan memiliki kas yang terbilang paling sedikit, Arum Ndaluh Sehat merupakan paguyuban yang berfokus pula pada masalah-masalah kesehatan reproduksi, IMS dan HIV dan AIDS. Paguyuban Arum Ndaluh Sehat terbentuk jauh sebelum Paguyuban PPS. Paguyuban PPS baru terbentuk sekitar 1 tahun belakangan. Dari sejarahnya, Arum Ndaluh Sehat terbentuk dari terbangunnya kesadaran atas kesamaan nasib komunitas. Berbeda dengan Paguyuban PPS yang pembentukannya lebih pada reaksi untuk mengamankan lokasi prostitusi dari berbagai gangguan, termasuk dalam hal ini ialah ketika terjadi penertiban.

Tidak hanya perempuan pekerja seks saja yang dibebani iuran perbulan, pemilik warung dan pemilik kamar juga diwajibkan membayar iuran. Untuk pemilik kamar, mereka diwajibkan membayar iuran sebesar Rp. 15.000 per harinya. Sedangkan pemilik warung diwajibkan membayar iuran sebesar Rp. 2000 per harinya. Berbagai iuran-iuran wajib tersebut dikelola oleh masing-masing Paguyuban. Peruntukannya pun beragam. Yang pasti paguyuban PPS akan mengelola dan mengalokasikan dana mereka untuk atensi dan membayar denda bagi perempuan pekerja seks yang di razia.

Berdasarkan wawancara peneliti dengan informan, yang *notabene* ialah pengurus paguyuban pedagang (**Pak N**), iuran-iuran tersebut akan dikelola dan dialokasikan berdasarkan post yang sudah direncanakan. Salah satunya—dan yang terpenting—ialah uang atensi<sup>97</sup> yang diberikan pada beberapa stakeholder sekitar, mulai dari kecamatan Gedongtengan, Polsek Gedongtengan, Koramil dan yang paling besar ialah Polresta. Uang tersebut diambilkan dari kas milik Paguyuban PPS. Apabila dana kas kurang maka akan dipinjamkan dari kas Paguyuban Pedagang. Informan menganalogikan uang-uang tersebut untuk memperkuat sinyal.

Program pemerintah daerah baik itu dari Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, dan KPA telah lama menysar perempuan pekerja seks yang berada di Bong Suwong. Program-program dari Dinas Sosial yang bertujuan untuk “pengentasan” sebagian besar pernah mengakses. Sebagaimana problem di lokasi prostitusi lainnya, program ini tidak efektif. Hanya beberapa saja

---

<sup>97</sup> Wawancara dengan pak N yang merupakan pengurus di Bong Suwong pada tanggal 20 Juli 2016. Dari wawancara tersebut didapati informasi bahwa besaran uang atensi pada tiap-tiap *stakeholder* tidaklah sama, saying sekali beliau (pak N) tidak mau menyebutkan angka. Yang pasti uang atensi tersebut harus diberikan merata. Bahkan dalam sesi wawancara, uang atensi tidak hanya masuk ke Kecamatan Gedongtengen, Polsek Gedongtengen, Koramil, dan Polresta saja, tapi juga sampai pada PM (polisi Militer) dan ormas dari dua partai besar di Yogyakarta (PDIP P dan PPP). Informan menyadari betul bahwa pihak-pihak yang bermain tersebut adalah oknum dan bisa jadi hanya mencatut nama-nama pimpinan tempat mereka berdin. Tapi demi keberlangsungan kegiatan di Bong Suwong, tiap keinginan dari pihak-pihak tersebut sebisa mungkin dipenuhi, asal besarannya masih bisa dijangkau. Ketika peneliti menanyakan, apakah pihak-pihak tersebut secara gamblang dan terang-terangan meminta? Informan menjawab ada yang jelas-jelas meminta, namun ada pula yang uang atensi itu diberikan berdasarkan inisiatif dari informan sendiri. Missal saja, dengan basa-basi uang bantuan untuk membeli kertas-kertas di kantor. Uang atensi pastilah sangat tidak menguntungkan para pelibat di Bong Suwong, karena suatu saat tuntutan atas uang atensi semakin banyak. Dan pastinya itu akan menaikkan uang iuran pelibat prostitusi di Bong Suwong, termasuk perempuan pekerja seks.

perempuan pekerja seks yang memilih berhenti. Bukan kemudian menekuni keterampilan yang didapat dari Dinas Sosial, tapi karena faktor-faktor lain. Misal saja, ada yang berkeluarga kemudian berhenti, memiliki seorang anak sehingga memutuskan untuk berhenti dan membuka warung di Bong Suwong, ada juga yang karena positif HIV sehingga memilih untuk membuka warung dan kamar di Bong Suwong. Pilihan perempuan pekerja seks untuk meninggalkan pekerjaan dating dari kesadaran dirinya sendiri, bukan karena intervensi program.

Salah satu problem yang ada di Bong Suwong ialah kesadaran perempuan pekerja seks akan kesehatan reproduksinya. Keluhan itu tidak hanya sekali terdengar oleh peneliti, dari sekian interaksi yang sudah lama terbangun memang persoalan kesehatan belum teratasi dengan baik. Perempuan pekerja seks di Bong Suwong sedikit sekali yang mengakses layanan kesehatan, yakni pemeriksaan rutin IMS dan VCT.<sup>98</sup> Tenaga medis baik itu dari Puskesmas Gedongtengan ataupun Klinik Griya Lentera ketika mengadakan pemeriksaan rutin di Bong Suwong sepi peminat, hanya di akses oleh orang-orang yang sama dari waktu ke waktu. Selain itu, kesadaran akan pentingnya penggunaan kondom juga terbilang rendah. Cuplikan wawancara peneliti dengan ketua Arum Ndaluh Sehat, yakni Na<sup>99</sup>;

*“disini perempuan pekerja seks (Bong Suwong) gencarnya tinggi. Gak mau ikutan test. Mereka takut akan hasil test nya. Walaupun kita sudah bilang*

<sup>98</sup> *Voluntary Consulting Test*, yakni pemeriksaan HIV dengan prinsip sukarela.

<sup>99</sup> Wawancara dengan Na selaku Ketua Arum Ndaluh Sehat pada tanggal 27 Juli 2016. Dulu Na ialah perempuan pekerja seks, namun 3 tahun belakangan ia memilih berhenti dan membuka warung di Bong Suwong.

*hasil nya bersifat rahasia, itu masih tidak dipercaya. Ada juga yang karena gandengannya melarang, karena dianggap buang-buang waktu. Kan waktu adalah uang. Alasan perempuan pekerja seks ketika diminta ikut test, ngomongnya sudah punya dokter pribadi. Padahal kerja seperti ini (kerja seks) yang paling penting kan kesehatan. Penggunaan kondom juga sedikit, sering-seringnya didelekk (disembunyikan). Jadi ketika akan ngamar bawa kondom, tapi gak dipakai, Cuma ditaruh dibawah kasur”.*

Rendahnya kesadaran perempuan pekerja seks tentang pentingnya kesehatan reproduksi makin diperparah dengan sikap “cuek” dari para pengurus ataupun pemilik-pemilik kamar untuk ikut bagian dalam sosialisai program “wajib kondom”.

#### **D. Perempuan Pekerja Seks dalam Rupa-Rupa Penertiban**

Banyak orang memahami bahwasanya penertiban yang dilakukan oleh aparat yang berwenang selama ini ialah model *mainstream* yang ajeg dan tidak berubah. Namun fakta dilapangan, penertiban memiliki keragaman bentuk hasil dari “adaptasi” dengan lingkungan dan petugas yang berwenag. Dalam ragam penertiban tersebut terlihat bagaimana kemudian hukum menempatkan perempuan pekerja seks.

##### **1. Penertiban Model Konvensional**

###### **a. Maksud dan Praktik Penertiban Model Konvensional**

Yang peneliti maksud dengan penertiban model konvensional dalam hal ini ialah tindakan yang dilakukan oleh *stakeholder* terkait dengan

menggunakan pendekatan yang umum dilakukan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab yang diamanahkan dalam peraturan yang mengaturnya. Dalam hal penertiban terhadap praktik prostitusi amanah ini wewenang menertibkan kemudian berada pada Polisi dengan dasar hukumnya ialah pasal 296, 297, dan 506 KUHP dan Polisi Pamong Praja dengan dasar hukumnya ialah peraturan tingkat daerah.

Waktu penertiban tidak dapat diprediksi, bisa dilakukan sewaktu-waktu. Menurut pengakuan Polisi Pamong Praja, penertiban terhadap perempuan pekerja seks rutin dilakukan sebulan sebanyak 2-3 kali. Dari slot anggaran untuk melakukan 8 kali tindakan hukum, biasanya 2-3 kali dilakukan untuk penertiban perempuan pekerja seks. Adapun kepolisian, siklus penertiban terhadap perempuan pekerja seks tidak menentu. Hal ini disesuaikan keadaan. Yakni ketika menurut kepolisian aktivitas di lokasi prostitusi tersebut di rasa tidak tertib dan tidak rapi. Ketika dikonfirmasi mengenai titik-titik mana saja yang dijadikan sasaran penertiban, baik Kepolisian maupun Pol PP mengkonfirmasi bahwa penertiban dilakukan di beberapa tempat umum yang disinyalir sebagai tempat prostitusi.

Pemilihan atas wilayah yang akan dijangkau dengan penertiban sifatnya random. Dalam satu kali oprasi penertiban, biasanya lokasi yang dijangkau meliputi dua lokasi yang disinyalir terdapat aktivitas prostitusi. Asal lokasi tersebut termasuk tempat umum maka akan di sasar. Oprasi penertiban perempuan pekerja seks menjangkau Bong Suwong, tapi tidak dengan Sarkem. Hal ini dikarenakan Sarkem berada ditengah-tengah pemukiman.

Adapun mekanisme penertiban tertuang dalam SOP Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta. Nama SOP tersebut ialah Pelaksanaan Operasi Terpadu yang meliputi penertiban: Larangan Pelacuran di Muka Umum; Penyelenggaraan Reklame; Pemotongan Daging dan Penanganan Daging; Ijin Penyelenggaraan Pondokan; Penyelenggaraan Adminduk; Ijin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Ijin Tenaga Kesehatan; Perizinan Usaha Hotel dan Penginapan; Pengelolaan Kebersihan; Penyelenggaraan Perparkiran; Izin Gangguan; Penataan PKL. Ketika mendapati bahwa Perda Larangan Pelacuran di Muka Umum SOP nya berlaku sama dengan pelanggaran Perda yang lain, bahkan yang sifatnya administrative, peneliti cukup terkejut. Ketika ditanya mengapa untuk beberapa jenis pelanggaran di payungi dengan satu SOP? Jawaban sangat sederhana yang didapati: Agar tidak terlalu banyak SOP.

Dalam tata urutan SOP, dasar penertiban dilakukan ketika Kepala Bidang Operasi menerima tugas dari Kepala Dinas untuk melakukan penertiban/ upaya hukum. Hal tersebut kemudian ditindak lanjuti oleh Kepala Seksi. Tugas Kepala Seksi kemudian mengumpulkan data-data lapangan. Dalam hal ini Kepala Seksi akan menugaskan staf nya untuk mulai mengidentifikasi dan memetakan lokasi penertiban yang meliputi situasi di lapangan, akses yang paling mudah untuk memasuki lokasi, termasuk ada tidaknya potensi perlawanan. Hasil dari identifikasi dan pemetaan lapangan dilaporkan kembali ke Kepala Seksi. Kepala Seksi kemudian melaporkan hasil pemetaan ke Kepala Bidang beserta sekaligus

memberikan masukan. Ketika “hitung-hitungan” selesai dalam sebuah keputusan untuk melakukan penertiban, maka Kepala Seksi akan mengkoordinasikan rencana kegiatan ke beberapa instansi terkait. Dalam proses ini pula kelengkapan administrative mulai dipersiapkan untuk pelaksanaan operasi. Ketika kesiapan administrasi, personil dan koordinasi sudah terpenuhi maka selanjutnya Kepala Dinas akan memberikan arahan, dalam tahapan ini Kepala Dinas menunjuk satu orang sebagai Komandan Operasi yang bertugas bertanggungjawab terhadap proses operasi di lapangan. Setelah arahan selesai, selanjutnya ialah pelaksanaan operasi. Adapun tindakan-tindakan yang dilakukan selama operasi meliputi: Pengamanan lokasi; Mencari dan mengamankan barang bukti atau pelanggar; Mencatat dan membuat Berita Acara; Mengidentifikasi pelanggaran; Membuat surat panggilan.

Dalam tataran praktik, penertiban konvensional bisa dilakukan oleh satu instansi, dua instansi, ataupun beberapa jajaran instansi. Terkadang Pol PP melakukan penertiban secara bersama-sama dengan Polisi. Namun ada kalanya juga penertiban tersebut dilakukan secara sendiri-sendiri. Sesekali operasi gabungan dilakukan, dalam hal ini maka lebih banyak pihak yang terlibat termasuk juga TNI. Ketika ditanya kepada para Pol PP dan Kepolisian mengenai kendala yang dihadapi ketika melakukan penertiban, keluhannya hampir semuanya sama. Baik Kepolisian dan Pol PP mengeluhkan bahwa operasi yang mereka laksanakan tidaklah efektif dalam menyelesaikan persoalan prostitusi. Hal ini dikarenakan beberapa

hal. *Pertama*, informasi akan adanya penertiban yang bocor<sup>100</sup> atau sudah dapat diperkirakan<sup>101</sup> oleh pihak-pihak di lokasi sasaran penertiban. *Kedua*, sanksi berupa denda yang dijatuhkan sangat ringan. *Ketiga*, kehidupan masyarakat sekitar yang memang telah menyatu dan tergantung dengan praktik prostitusi. Walaupun dirasa tidak efektif, pilihan untuk melakukan penertiban tetap menjadi kegiatan rutin bahkan untuk mengukur kinerja, hal ini dikarenakan undang-undang dan kebijakan daerah yang mengamanahkan demikian.

<sup>100</sup> Wawancara peneliti dengan Totok Suyonoto selaku Kepala Bagian Pengendalian Operasi Dinas Satpol PP Kota Yogyakarta pada tanggal 19 Juli 2016. Dalam wawancara tersebut narasumber menyebutkan bahwa bocornya kegiatan operasi/ razia bisa berasal dari; (a) Pihak-pihak (polisi) yang memang sudah lama *memback up* kegaitan prostitusi di lokasi sasaran penertiban; (b) Orang-orang yang berada dilokasi prostitusi itu sendiri. Missal saja, orang-orang yang berada di lokasi prostitusi Giwangan akan memberikan informasi ke “kolega” mereka yang berada di Bong Suwong—atau sebaliknya—bahwa dilokasinya baru saja dilakukan penertiban. Hal ini ditujukan agar rekan-rekan mereka yang berada di titik lokasi lain untuk waspada. Karena biasanya setelah menertibkan di satu lokasi prostitusi PolPP akan melanjutkan ke lokasi prostitusi lainnya.

Wawancara peneliti dengan Ponijo selaku Kepala Binmas Polsek Gedongtengen pada tanggal 1 Agustus 2016 juga mengutarakan hal yang hampir senada. Bahwa informasi akan adanya penertiban seringkali bocor terlebih dahulu. Siapa yang kemungkinan membocorkan? Dari Kepolisian itu sendiri. Menurut penuturan beliau, ada pihak-pihak di internalnya yang memang dekat dengan orang-orang di lokasi prostitusi. Terkadang mereka memberi tahu mengenai rencana penertiban. Ketika ditanya mengenai apa kira-kira modus pihak yang membocorkan, beliau menjawab karena kedekatan yang sudah terbangun dengan orang-orang di lokasi prostitusi tersebut.

<sup>101</sup> Yang dimaksud dengan “sudah dapat diperkirakan” adalah jadwal Pol PP dalam melakukan penertiban dihari-hari tertentu kemudian dijadikan acuan bagi orang-orang atau komunitas yang berada di lokasi prostitusi untuk waspada akan adanya kemungki n penertiban. Hari itu biasanya minggu malam dan rabu malam. Hal ini diakui oleh Kepala Bidang Pengendalian Operasi Pol PP Kota Yogyakarta. Penjadwalan operasi penertiban pada hari-hari tersebut juga dikarenakan slot yang diberikan oleh Pengadilan setempat untuk menyidangkan perkara-perkara Tipiring memang telah ditentukan. Kewenangan Pol PP ataupun Polisi untuk melakukan penahanan juga hanya sehari, sehingga waktu untuk melakukan penertiban disesuaikan dengan ketentuan dari pengadilan setempat. Apabila akan dilakukan perubahan diluar hari tersebut, maka Pol PP harus mengkomunikasikan dengan pihak-pihak terkait.

## **b. Narasi Perempuan Pekerja Seks dalam Penertiban Model Konvensional**

Kritik atas penertiban prostitusi tidak semata mengenai ketidak-efektifannya dalam merespon persoalan prostitusi. Lebih dari itu ialah bagaimana praktik tersebut telah mencederai kemanusiaan perempuan pekerja seks. Salah tangkap, kekerasan dan ancaman menjadi hal yang mudah ditemui. Tiga narasumber peneliti di Bong Suwong menceritakan pengalamannya sebagai korban salah tangkap, bahkan salah satunya ketika penelitian dilakukan sedang menjalani proses hukumnya. Ialah **Tn**,<sup>102</sup> mantan perempuan pekerja seks yang kemudian membuka warung di Bong Suwong, korban salah tangkap pihak Polresta Yogyakarta di tahun 2005. **Tn** menceritakan pengalamannya ketika secara tiba-tiba kepolisian membawanya secara paksa dari tempat tinggalnya/ kost nya di perkampungan sekitar Bong Suwong. Waktu itu malam hari, **Tn** bersama dua teman lainnya sedang tidak bekerja dan menghabiskan waktunya di kamar kost mereka. Salah satu temannya keluar untuk membeli makanan di angkringan sekitar Bong Suwong. Tidak lama setelah temannya yang membeli makan tersebut pulang, tiba-tiba sekitar 3 petugas kepolisian mendatangi kamar kost mereka dan meminta **Tn** dan teman-temannya untuk ikut ke kantor Polresta Yogyakarta. Ketika **Tn** menanyakan apa alasan yang mendasari tindakan kepolisian, tak lain karena mereka ialah mereka perempuan pekerja seks yang sedang menjajakan dirinya.

---

<sup>102</sup>

Wawancara peneliti dengan Tn pada tanggal 23 Juli 2016.

Mendengar hal tersebut **Tn** tidak terima dan menolak untuk dibawa, sedangkan kedua teman **Tn** lainnya memilih diam. Namun **Tn** tidak dapat terus melawan karena Polisi yang terus memaksa dan meminta **Tn** untuk menjelaskan semuanya di Kantor Polisi. **Tn** akhirnya menuruti kehendak Polisi dengan harapan penjelasannya dapat diterima. Sesampainya di kantor Polisi **Tn** kemudian menjalani proses pemeriksaan/ pembuatan BAP. Dalam kesempatan ini **Tn** menjelaskan bahwa yang dilakukan kepolisian ialah kesalahan karena saat penangkapan **Tn** sedang tidak bekerja dan berada di kamar kostnya. Alasan ini tidak diterima oleh pihak Kepolisian, mereka bersikeras bahwa **Tn** melakukan pelanggaranpun tidak sedang bekerja. Alih-alih menyikapi keberatan **Tn**, polisi justru mempermasalahkan kartu penduduk yang dimilikinya. **Tn** dianggap bukan penduduk setempat meskipun **Tn** telah memiliki Kipem. Dalam proses pemeriksaan **Tn** dibuat sama sekali tidak berdaya, berbagai penjelasannya tidak didengar dan kepolisian tidak berupaya untuk mengkonfirmasi dengan saksi lainnya. Kedua teman **Tn** lebih tidak berdaya lagi, mereka lebih memilih untuk tidak melawan sama sekali. Mereka bertiga kemudian menginap satu malam di Polres Yogyakarta. Keesok harinya, **Tn** bersama kedua temannya disidangkan ke Pengadilan Negeri Yogyakarta. Dalam proses ini **Tn** keberatan atas beberapa hal dalam BAP. Ada dua hal ketidakcocokan yang mendasar. Pertama, BAP menyebutkan bahwa ia sedang menjajakan diri, padahal **Tn** tidak sedang bekerja dan berada di kamar kostnya. Kedua, BAP menyebutkan bahwa **Tn** dan kawan-

kawannya ditangkap di warung angkringan di Bong Suwong, dan ini tidak benar karena penangkapan terjadi di kamar kostnya yang berada di tengah pemukiman warga. **Tn** menyampaikan seluruh keberatan tersebut pada hakim, dan hakim akan memberikan kesempatan pada **Tn** untuk melakukan pembelaan. Apa yang menimpa **Tn** sejak awal diketahui oleh PKBI DIY yang waktu itu intens dalam mendampingi komunitas perempuan pekerja seks. Ketika **Tn** keberatan atas proses yang dijalaninya dan berencana untuk melakukan pembelaan atas proses tersebut, PKBI DIY dan LBH Apik mendukung dan bersedia untuk mendampingi proses nantinya. Namun **Tn** mengurungkan niatnya. Hal ini karena pertimbangan untuk keamana lokasi tempat nya bekerja dan tentu saja nasib teman-teman nya yang mengadu nasib di Bong Suwong.

Salah tangkap juga pernah dialami oleh **Na**, seorang perempuan pekerja seks yang 3 tahun belakangan mulai membuka warung di Bong Suwong. **Na** menceritakan bahwa selama menjadi perempuan pekerja seks dirinya seringkali terjaring proses penertiban. **Na** sampai lupa angka pastinya. Namun yang paling tidak bisa ditolerir oleh **Na** ialah ketika akan dibawa Satpol PP karena dianggap sebagai perempuan pekerja seks, padahal **Na** sudah berhenti dari pekerjaan tersebut. *“gak trimo aku mbak, aku kan mbuka warung”* (“tidak terima saya mbak, saya kan membuka warung”), pernyataan **Na** untuk menjelaskan penolakannya. Salah tangkap yang pertama terjadi ketika **Na** hendak bersiap membuka warungnya di malam hari. Ketika **Na** keluar dari kamar kostnya, ia berpapasan dengan beberapa

petugas Satpol PP. Spontan **Na** berbalik arah untuk kembali lagi ke dalam kamar kostnya. **Na** paham bahwa ini pertanda akan ada penertiban di Bong Suwong. Namun tiba-tiba **Na** disergap dengan cepat oleh petugas Satpol PP tersebut. **Na** meronta berteriak dan mengatkan bahwa ia bukan perempuan pekerja seks melainkan pedagang. Petugas Pol PP tersebut tetap bersikeras. Perlawanan **Na** mengundang perhatian warga lainnya dan suami **Na**. Warga dan suami **Na** kemudian menjelaskan bahwa perempuan yang hendak Pol PP bawa tersebut bukan perempuan pekerja seks. Mendengar penjelasan dari warga Pol PP kemudian mengurungkan niatnya dan melanjutkan pencarian mereka di perlintasan rel Bong Suwong. Salah tangkap yang kedua terjadi tepat di depan warung **Na**. Pol PP memaksa **Na** untuk ikut ke kantor Pol PP kota Yogyakarta. Awalnya Pol PP tidak percaya dengan penjelasan dari **Na** sampai ada pengurus paguyuban yang menjelaskan bahwa **Na** merupakan pemilik warung dan bukan perempuan pekerja seks.

Satu lagi korban salah tangkap ialah **SJ**<sup>103</sup>, perempuan pekerja seks yang dalam 3 tahun belakangan bekerja di Bong Suwong. **SJ** merupakan Ibu dari seorang anak laki-laki berusia 13 tahun. Sebagai *singgle parent* **SJ** berusaha menghidupi dirinya beserta anaknya, termasuk menyekolahkan. Sulitnya mendapatkan pekerjaan dengan upah yang layak membawa **SJ** pada pilihan bekerja sebagai pekerja seks. **SJ** harus meninggalkan anaknya di Solo dan mencari penghidupan di Bong Suwong. Selama menjadi

---

<sup>103</sup>

Wawancara peneliti dengan SJ dilakukan pada tanggal 1 Agustus 2016

pekerja seks tak terhitung jumlahnya **SJ** terjaring penertiban. Namun kejadian tidak mengenakan justru terjadi di tahun ini, tepatnya sebelum bulan Ramadhan tiba. **SJ** terjaring penertiban di daerah Parang Kusumo, Bantul. Saat itu **SJ** terjaring di salah satu tempat kost sekitar Parang Kusumo. Permasalahannya, **SJ** tidak sedang bekerja, melainkan hanya berkunjung ke salah satu temannya yang kebetulan bekerjanya di Parang Kusumo. Pikir **SJ** mekanisme penertiban di Bantul sama saja dengan di Kota, sehingga **SJ** tidak menaruh rasa khawatir. Namun ternyata di Bantul prosesnya dirasa **SJ** cukup berat. Bahwa hasil persidangan tidak hanya mewajibkan membayar denda namun juga ada kewajiban apel yang harus dilakukan setiap minggu selama 3 bulan. Pada dasarnya **SJ** tidak keberatan dengan kewajiban apel yang dibebankan padanya, yang membuat berat ialah lokasi apel yang jauh. Awalnya **SJ** selama 2 minggu berturut-turut diwajibkan apel ke Kejaksaan Negeri Bantul, ini tidak terlalu memberatkan karena lokasinya yang masih wilayah Yogyakarta. Begitu juga ketika lokasi apel di pindah ke Bapas Wonosari, **SJ** masih bisa menjangkaunya dengan mudah dan biaya yang terjangkau. Namun ketika memasuki minggu keempat dan seterusnya **SJ** dipindah ke Bapas Solo, sesuai KTP **SJ**. Hal ini yang dirasa memberatkan, karena praktis **SJ** harus mengeluarkan kurang lebih biaya sebesar Rp. 80.000 untuk setiap kali apel. Bagi **SJ** nominal tersebut cukup besar dan berat untuk ditanggungnya selama 2 bulan, pun hanya dilakukan seminggu sekali. **SJ** tidak bisa berbuat banyak selain menjalankan putusan dari pengadilan. Sampai

penelitian ini dilakukan **SJ** masih menjalani kewajiban apel di Bapas Solo, sama sekali **SJ** tidak pernah membolos. Ancaman dari Bapas makin membuat **SJ** ketakutan, yakni akan melaporkan perihal pekerjaan **SJ** ke keluarganya, terutama anaknya.

Dalam proses penertiban, baik itu yang salah tangkap ataupun yang tidak, narasi perempuan pekerja seks tak lepas dari ingatan-ingatan akan dimensi kekerasan dan ancaman. Penjangkauan yang selama ini dilakukan oleh Satpol PP maupun Polisi tidak mengedepankan pendekatan-pendekatan persuasive. Dalam wawancara yang dilakukan peneliti, hampir semua perempuan pekerja seks mengalami hal tersebut. Paling sering dilakukan oleh petugas ialah secara paksa membawa perempuan pekerja seks dengan konfrontasi fisik. *“leh njupuk kae diseret aku mbak, padahal tanganku pas iko lagi bar dijahit. Tak omongi tanganku pak... tetep wae diseret. Akhire tanganku aboh, infeksi jarena. Tak waduli kae polisine malah omonge rak mungkin”* (waktu itu ketika mengambil saya di seret, padahal waktu itu tangan saya habis dioperasi. Saya bilang tangan saya pak... tetap saja saya diseret. Akhirnya tangan saya bengkak, katanya infeksi. Saya berkeluh kesah ke polisinya (yang menyeret) tetapi justru disangkal”. Narasi tersebut berasal dari **Na**, ketika ia terjaring penertiban di Bong Suwong. Kondisi tangannya yang diperban karena habis menjalani operasi tidak menjadi alasan bagi polsis untuk menurunkan intensitasnya dalam menyeret **Na**. Padahal bagi **Na** tidaklah masalah ia harus dibawa ke kantor Polisi atau kantor Pol PP untuk selanjutnya diproses secara hukum, **Na**

memahami bahwa itu bagian dari resiko pekerjaan. Namun **Na** keberatan apabila diperlakukan dengan cara-cara kekerasan. *“kene iki nek di jak omong-omongan yo iso kok”* (“kita bisa kok di ajak dialog”).

Ada pula perempuan pekerja seks yang saking takut dan trauma terjaring penertiban sampai-sampai mengompol. Kejadiannya sekitar tahun 2008, ada penertiban besar-besaran di Sarkem. Sekitar 48 perempuan pekerja seks terjaring. Operasi tersebut dilakukan ketika mendekati bulan ramadhan dan atas desakan dari FPI. Polres Kota Yogyakarta akhirnya turun tangan dengan melakukan operasi penertiban perempuan pekerja seks dan Miras. **S**, seorang perempuan pekerja seks yang turut terjaring menceritakan bahwa operasi tersebut betul-betul tidak terdeteksi. **S** tidak mengalami kekerasan sama sekali, tetapi ia menyaksikan salah satu temannya (**Y**) kedatangan mengompol ketika digelandang ke truk Polisi. **S** menjelaskan *“ya takutlah mbak, apalagi yang belum pernah kerazia. Opo maneh kae disorot, walah....”* (“ya takutlah mbak, apalagi yang belum pernah mengalami razia. Apalagi waktu itu di shooting, walah...”)

Bagi Pol PP sendiri ketika dikonfirmasi mengenai “kebiasaan” mereka dalam melakukan penertiban, pantang bagi mereka untuk melakukan kekerasan. Upaya paksa dilakukan ketika memang perempuan pekerja seks itu melawan untuk dibawa. Kalau toh terjadi kekerasan ialah ketika perempuan pekerja seks melawan untuk dibawa.<sup>104</sup> Pertanyaannya kemudian ialah bagaimana cara mengidentifikasi bahwa yang akan dibawa

<sup>104</sup> Wawancara peneliti dengan Totok Suyonoto selaku Kepala Bagian Pengendalian Operasi Dinas Satpol PP Kota Yogyakarta pada tanggal 19 Juli 2016.

oleh Pol PP atau Polisi ialah perempuan pekerja seks. Dari kedua instansi tersebut peneliti mendapati jawaban yang sama. Bahwa cara mengidentifikasi ialah dari cara berpakaian. “Dari pakaiannya sudah kelihatan mbak”, jawaban singkat Kepala Bidang Pengendalian Operasi Pol PP Kota Yogyakarta. Bahkan dalam wawancara peneliti dengan beliau menyebutkan, bahwa identifikasi tersebut dilekatkan pada dua hal: cara berpakaian dan membawa kondom.<sup>105</sup> Polisi pun dalam mengidentifikasi mengacu dari cara berpakaian, berikut pernyataan dari kepala Binmas Polsek Gedongtengen ketika dimintai penjelasan mengenai cara mengidentifikasi seseorang sebagai perempuan pekerja seks, “Dari pakaian sudah terlihat mbak, dan mereka biasanya bergerombol. Jadi yang kami bawa ke kantor Polisi semua (mereka yang bergerombol), kemudian mereka akan kami minta keterangan. Lagi pula orang-orangnya itu juga kok mba”.<sup>106</sup> Pernyataan dari kedua lembaga tersebut, sekali lagi, menjelaskan bahwa penertiban yang mereka lakukan pada dasarnya sudah berbasis pada prasangka. Apalagi statement “orang-orangnya itu juga kok”, mempertegas bahwa tindakan hukum berupa penertiban pada dasarnya tidak mengacu pada perbuatannya melainkan pada orang-orangnya. Jadi tidak peduli dimana pun, sedang bekerja atau tidak—asal ia seorang perempuan pekerja seks—maka tindakan hukum berupa penertiban dapat dikenakan padanya.

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> Wawancara peneliti dengan Ponijo selaku Kepala Binmas Polsek Gedongtengen pada tanggal 1 Agustus 2016.

Dalam beberapa narasi perempuan pekerja seks, pertanyaan yang diajukan oleh petugas melecehkan perempuan pekerja seks. **Na**, menceritakan pengalamannya ketika diperiksa di kantor Polisi (tepatnya polsek ataukah polres kota Yogyakarta N lupa); *“ditakoni kowe leh main piye carane?? Leh njelaske yo risih”* (“saya ditanya: kamu kalau “main” dengan klienmu caranya bagaimana?? Kalau menjelaskan ya tidak nyaman”). Ada kalanya petugas yang memeriksa membuat pernyataan yang menyinggung perasaan perempuan pekerja seks. *“leh mu golek penggawean seng apik, ojo penggawean koyo ngene”* (kamu kalau cari kerja yang baik, jangan pekerjaan yang seperti ini”), **Tn** menirukan ucapan Polisi yang memeriksanya. *“Sopo seng pengen kerjo koyo ngene pak, lha nek ono gawean seng luwih apik tur bayaran nyucuk yo tak jupok pak”* (“siapa yang ingin bekerja seperti ini pak, kalau ada pekerjaan yang lebih baik dan gajinya mencukupi ya saya ambil pak”), jawab **Tn** secara spontan. Dengan latar belakang pendidikan tamatan SD, janda, orang tua terlilit hutang, **Tn** tidak memiliki daya ketika harus dihadapkan dengan tuntutan hidup dan keluarga. Ibunya sendiri yang menjerumuskan **Tn** menjadi perempuan pekerja seks. Namun narasi seperti yang diutarakan oleh **Tn** bagi sebagian petugas tidak mudah untuk dipahami. Dalam paradigm berpikir petugas yang berwenang, pilihan untuk menjadi perempuan pekerja seks dilakukan atas dasar kesenangan terhadap pekerjaan itu sendiri. Kepala Bidang Penanganan Oprasi Pol PP Kota Yogyakarta menganalogikan dengan: pekerjaannya enak, dapat uangnya cepat. Bagi beliau perempuan pekerja

seks tidak akan pernah meninggalkan pekerjaannya karena pekerjaan tersebut merupakan aktivitas yang “enak” dan mendatangkan uang dengan cepat.

Proses penahanan yang dilakukan oleh pihak yang berwenang juga berpotensi menimbulkan kekerasan atau pun pelecehan terhadap perempuan pekerja seks. **Tn** ingat betul dengan kejadian yang dialaminya di tahun 2008. Ketika ia terjaring penertiban di Bong Suwong. Ia bersama dengan belasan temannya di tahan semalam di Polresta Yogyakarta. **Tn** bersama teman-temannya diinapkan di pendopo yang letaknya berada di tengah-tengah dan dikelilingi oleh sel tahanan. Pendopo tersebut terbuka. Tentu saja **Tn** dan teman-temannya menjadi tontonan dan di *bully* oleh tahanan lainnya yang berada di dalam sel. “*wah yo disoraki. Ono seng ngejak main pisan, kae napi narkoba kan bebas kluyuran mbak. Kene mbak main karo aku, tak bayar wes, lumayan gawe mbayari dendomu sesok*” (wah ya disoraki. Ada yang mengajak “main” juga, napi narkoba kan bebas (selnya tidak dikunci). Sini mbak “main” dengan saya, saya bayar, lumayan bisa buat bayar denda besok”).

Dalam narasi perempuan pekerja seks yang menjadi korban penertiban konvensional hamper semuanya mengalami trauma. Ketika ditanyakan pada narasumber, bagaimana mereka mengatasi rasa trauma tersebut? Hamper semua narasumber memiliki jawaban yang serupa. Tidak adanya pilihan yang memungkinkan mereka untuk survive dengan pekerjaan lain menjadikan sikap berserah pada nasib sebagai jalan untuk bersahabat

dengan keadaan. Dalam wawancara tersirat bahwa prinsip perempuan pekerja seks untuk bersahabat dengan keadaan ialah menerima segala resiko dari pekerjaan, termasuk ditertibkan. Adapun rasa trauma dengan berbagai cara mereka atasi sendiri. Biasanya luapan emosi tersebut mereka curahkan pada sesama perempuan pekerja seks dengan berbagi cerita. Dan tentu saja dalam moment tersebut beberapa diantara mereka kemudian saling menguatkan. Pola-pola tersebut peneliti temukan diantara perempuan pekerja seks yang peneliti wawancara dan memang telah menjadi hal yang lumrah di komunitas.

## **2. Penertiban Model “Sample”**

### **a. Maksud dan Praktik Penertiban Model Sample**

Satu lagi model penertiban di luar jalur konvensional ialah penertiban model sample. Penertiban sudah dipraktikan cukup lama di lokasi Sarkem, setidaknya sejak tahun 2010. Sedangkan di Bong Suwong hal ini terbilang baru, sampai penelitian dilakukan model ini baru dijalankan sebanyak satu kali, sekitar bulan february atau maret 2016 dengan 3 perempuan pekerja seks sebagai sample. Beragam alasan digunakan untuk mendasari pola ini. Yang paling menonjol ialah bahwa tindakan ini lebih meminimalisir potensi terjadinya kekerasan dan trauma bagi perempuan pekerja seks. Karena dalam proses ini petugas yang berwenang tidak secara langsung melakukan penjangkauan maupun aktivitas lainnya di lapangan. Proses tersebut didahului dengan permintaan dari petugas yang berwenang untuk menyediakan beberapa perempuan pekerja seks yang nantinya akan di

klaim sebagai hasil dari penertiban di lapangan. Permintaan tersebut disampaikan pada beberapa pengurus atau orang yang dituakan di suatu wilayah lokasi prostitusi. Pengurus kemudian akan menyiapkan beberapa perempuan pekerja seks yang dipilih dengan menggunakan skema tertentu. Selanjutnya, perempuan pekerja seks yang ditugaskan akan diantarkan oleh pengurus lokasi prostitusi menuju kantor polisi yang memesan untuk selanjutnya di proses sebagaimana hasil penertiban langsung di lapangan. Sependek penelitian ini dilakukan, penertiban model sample hanya dilakukan oleh kepolisian, baik itu pada tingkat Polsek Gedongtengen dan Polresta Kota Yogyakarta.

#### **b. Narasi Perempuan Pekerja Seks dalam Penertiban Model Sample**

Dalam menentukan perempuan pekerja seks yang di jadikan sample, kedua lokasi penelitian memiliki skema pemilihan yang berbeda. Di Bong Suwong, perempuan pekerja seks yang dipilih ialah mereka yang—subyektif dari pengurus—tidak produktif dan sudah tua. Dari wawancara peneliti dengan salah satu pengurus Bong Suwong (**Pak N**), pertimbangan untuk memilih perempuan pekerja seks yang tua dan dinilai tidak produktif dikarenakan hal tersebut lebih mudah untuk dilakukan. Salah satu penuturan dari pengurus mengenai hal ini ialah *"ketimbang thetek rak payu mending di gawe sample wae, enak dibayar"* ("dari pada menjajakan diri tidak laku lebih naik menjadi sample, enak dibayar").

Mencari perempuan pekerja seks yang bersedia menjadi “relawan” untuk dijadikan sample bukanlah perkara mudah. Kesulitan tersebut dikarenakan keenganan dari perempuan pekerja seks itu sendiri. Dalam banyak hal perempuan pekerja seks tidak memiliki pengetahuan akan isu-isu hukum. Hal ini menjadikan mereka enggan terlibat dan takut ketika akan dihadapkan pada proses hukum. Selain itu, pengalaman perempuan pekerja seks yang berhadapan dengan hukum meninggalkan narasi-narasi trauma diantara mereka. Maka tidak heran apabila perempuan pekerja seks memilih untuk menghindar ketika akan dilibatkan pada proses hukum, apapun itu, pun direncanakan atau tidak.<sup>107</sup> Oleh karena nya pengurus Bong Suwong memilih untuk menugaskan perempuan pekerja seks yang tua untuk menjadi sample. Bagi perempuan pekerja seks yang masuk kategori “tua” ini menjadi pilihan yang cukup menggiurkan, terutama bagi mereka yang dalam kurun waktu beberapa hari sama sekali tidak mendapatkan pelanggan, sama sekali tidak ada pemasukan. Uang sebesar Rp. 100. 000,- yang merupakan kompensasi dari pengurus ketika bersedia menjadi sample pastilah sangat membantu. Namun pada dasarnya pilihan tersebut hadir dalm ruang-ruang yang sarat dengan interfensi. Dua narasumber peneliti dari Bong Suwong, yakni Bu **Pm** dan Bu **Sy** menyampaikaikan serangkaian pengalamannya ketika menjadi sample.<sup>108</sup>

Tawaran menjadi sample datang tidak untuk dikompromikan, pun untuk

---

<sup>107</sup> Hasil wawancara peneliti dengan pak N yang merupakan pengurus di Bong Suwong pada tanggal 20 Juli 2016 dan beberapa narasumber di Bong Suwong.

<sup>108</sup> Wawancara peneliti dengan Pm dan Sy pada tanggal 7 Agustus 2016.

bertanya dan memperoleh informasi terkait dengan mekanisme yang akan dilaluinya.

*“kulo mboten semerap mbak mangke kepripon. Pokokke mung dikon dadi sample, sokor melu wae. Ak diomongi ngko manut wae karo pak polisi”*

(“saya tidak tahu nanti bagaimana. Pokoknya hanya disuruh jadi sample.

Saya diminta nanti menurut saja dengan pak polisi”). Sepenggal narasi dari

Sy mengenai mekanisme penertiban sample yang sama sekali tidak dimengerti oleh mereka. Ketika peneliti menelisik makin dalam yakni

terkait alasan mengapa tidak meminta penjelasan dari pengurus,

narasumber merespon dengan pernyataan yang makin jelas

menggambarkan kondisi prostitusi di wilayah Bong Suwong. **Pm**

menuturkan *“wedi mbak,, wong seng kerjone koyo ngene ora pantes*

*takon-takon, wong bodho koyo aku ngene yo mung iso manut opo jare*

*pengurus. Seng penting panggonan kerjo mengko aman”* (“takut mbak...

orang yang bekerjanya seperti ini (pekerja seks) tidak pantas tanya-tanya,

orang bodoh seperti saya bisanya hanya ikut apa kehendak pengurus. Yang

penting tempat bekerja nantinya aman”). Kondisi ini menggambarkan

bahwa untuk menyelamatkan suatu lokasi prostitusi maka yang paling

pantas menjadi tumbal ialah perempuan pekerja seks. Pilihan untuk

menugaskan perempuan pekerja seks yang “tua” menjadi pilihan strategis

karena posisi tawar jauh lebih lemah.

Strategi ini pun terkonfirmasi dengan lugas oleh pengurus Bong Suwong

yang memang bertugas dalam mengatur atensi dan penertiban sample.

Yang paling mudah untuk dilakukan ialah menyetorkan perempuan pekerja seks untuk mengamankan seluruh aktivitas lokasi prostitusi. Lebih spesifik lagi di Bong Suwong memilih perempuan pekerja seks yang “tua”, selain secara finansial lemah, mereka terkondisikan berada di layer paling bawah dalam struktur bisnis prostitusi. Perempuan pekerja seks yang masuk kategori “tua” harus bersaing dengan yang muda, nilai transaksi mereka jauh dari perempuan pekerja seks yang masih muda.

Tidak dapat dibayangkan kondisi yang dialami perempuan pekerja seks yang ditugaskan menjadi sample pastilah berat. Takut, tegang, tanpa informasi, sepi pelanggan, tuntutan untuk menjadi penyelamat aktivitas prostitusi di wilayahnya, kesemuanya campur aduk menjadi satu. Maka tidaklah mengherankan satu diantara sample selepas menjadi sample sehari-hari sakit. **Pm** menuturkan bahwa ketakutan itu makin terasa ketika ia diharuskan berada dalam sel tahanan kantor polisi, hal yang sama sekali tidak ada dalam perkiraannya. *“rak tau mbak aku nang sel, stress aku, ndasku nyut-nyut, tapi piye maneh”* (“tidak pernah saya berada dalam tahanan, saya stress, kepala saya sakit, tapi bagaimana lagi”). Bahkan ketakberdayaan sebagai individu sampai pada taraf sempurna. Dimuka persidangan perempuan pekerja seks dari penertiban sample sama sekali tidak berbicara. Semua yang menjawab pertanyaan hakim ialah pihak kepolisian. Hal tersebut terjadi karena memang sudah terkondisikan dari awal, **Sy** menjelaskan perihal diamanya dalam persidangan *“pancen aku dikon meneng wae mbak kalean pak polisine. Meneng wae bu ngko leh*

*ditakoni pak hakim aku wae seng njawab. Aku yo mung manut to mbak*” (“memang saya diminta diam saja mbak oleh bapak polisinya. Diam saja bu nanti yang menjawab bapak hakim biar saya saja (polisi). Saya menurut saja mbak”). Singkatnya, penertiban sample ialah penertiban yang di scenario.

Dalam proses persidangan penertiban sample, perempuan pekerja seks didampingi oleh pengurus yang memang menugaskan. Ketika putusan telah dijatuhkan maka penguruslah yang menyelesaikan proses selanjutnya. Yakni membayar denda sesuai dengan putusan hakim. Uang yang digunakan untuk membayar denda diambilkan dari iuran-iuran rutin di Bong Suwong, baik itu penertiban konvensional maupun penertiban sample. Setelah proses administrasi telah diselesaikan kemudian perempuan pekerja seks dibawa pulang oleh pengurus ke Bong Suwong.

Ketika Bong Suwong mulai menjajaki model sample, Sarkem justru lebih mutakhir lagi dalam menerapkan sample. Tahun 2010 Sarkem telah menerapkan penertiban model sample. Sebagaimana Bong Suwong, penertiban sample banyak melibatkan peran-peran pengurus terutama keamanan swasta kampung. Ketika permintaan untuk menyiapkan perempuan pekerja seks untuk dijadikan sample dari kepolisian, bergegaslah pengurus bergerak. Mulai dari menentukan perempuan pekerja seks yang bertugas menjadi sample sampai pada hal-hal teknis seperti mendampingi ke kantor Polisi dan Pengadilan. Kalau di Bong Suwong penentuan “relawan” sample mendasarkan pada perempuan

pekerja seks yang sepi pengguna jasanya, maka di Sarkem yang dijadikan sample ialah mereka yang dikenal *mbeler*.<sup>109</sup> Yakni perempuan pekerja seks yang tidak tertib dalam membayar atensi bulanan. Kompensasi yang diberikan bagi mereka yang bersedia menjadi sample ialah ia dibebaskan untuk tidak membayar atensi selama 1 bulan. Proses yang dilalui perempuan pekerja seks yang dijadikan sample hamper sama dengan yang dialami oleh perempuan pekerja seks yang ada di Bong Suwong, yakni oleh pengurus di bawa ke polisi (Polresta Yogyakarta) dan kemudian keesok harinya di bawa ke Pengadilan. Kalau perempuan pekerja seks Bong Suwong sample menginap semalam di kantor polisi maka tidak demikian dengan perempuan pekerja seks dari Sarkem. Mereka (pekerja seks Sarkem) tidak perlu menginap. Yang penting datang di waktu sidang esok harinya. Sebagaimana yang diutarakan oleh Nr<sup>110</sup> “*aku rak nginep mbak. Awan di gowo nang kantor polisi, trus sesokke nang jalan kapas kae (pengadilan). “Aku rak nginep kok mbak...”* (saya tidak menginap mbak. Siang dibawa ke kantor polisi, kemudian keesok harinya ke jalan kapas (pengadilan). Saya tidak menginap kok mbak...”). Pernyataan seorang pengurus yang bertugas mendampingi di proses-proses pnertiban sample juga menjelaskan bahwa perempuan pekerja seks di Sarkem ketika dijadikan sample tidak perlu bermalam di kantor polisi. Seorang lagi narasumber inisial L<sup>111</sup> menyampaikan bahwa dijadikan sample ialah hal

<sup>109</sup> *Mbeler* untuk menunjuk tindakan orang yang susah diatur.

<sup>110</sup> Wawancara peneliti dengan Nr dan L pada tanggal 20 Agustus 2016.

<sup>111</sup> *Ibid.*

yang sulit untuk ditolak. Karena pengurus yang memintanya. Apabila hal ini di tolak maka bisa jadi L kehilangan pekerjaannya di Sarkem, dan ini akan berdampak pada keberlangsungan kehidupan ia dan anak-anaknya. “mau tidak mau ya dilakukan mbak. Ini kan permintaan pengurus. Kalau gak dikerjakan urusan nanti panjang mbak. Kasihan anak-anak saya”. Sepenggal kalimat L yang menjelaskan bahwa posisinya sebagai perempuan pekerja seks tidak memiliki daya tawar, bahkan ditingkatan internal lingkungannya bekerja.

Model penertiban sample di Sarkem pada dasarnya merupakan metode yang tidak ajeg. Setidaknya dari temuan peneliti, model sample Sarkem mengalami 3 kali perubahan. *Pertama*, ketika sample tersebut merupakan hasil kompromi antara pengurus dan polisi untuk menyiapkan sample yang diambil. Dalam hal ini pengurus akan mengkomunikasikan pada polisi agar pengambilan sample dari penertiban diambil di losmen tertentu. Pemilihan losmen pun merupakan hasil musyawarah antar pemilik losmen dan dilakukan secara bergiliran. Yang *kedua*, ialah penertiban model sample perempuan pekerja seks. Dimana 2-3 perempuan pekerja seks dipersiapkan oleh pengurus untuk dijadikan sample penertiban, untuk kemudian diserahkan ke polisi yang meminta dan keesok harinya disidangkan. Dan *ketiga*, ialah yang paling mutakhir ialah penertiban model sample “terima bersih”. Dalam praktik ini perempuan pekerja seks yang dijadikan sample sepenuhnya diurus sendiri oleh Polisi. Pengurus tidak tahu menahu bagaimana perempuan pekerja seks yang dijadikan

sample didapat. Dalam hal ini semuanya polisi yang mengatur. Mulai dari penjadwalan sampai mempersiapkan perempuan pekerja seks yang dijadikan sample. Bagaimana kemudian polisi mendapatkan perempuan pekerja seks nya? Berdasarkan wawancara dengan salah satu pengurus sekaligus keamanan di Sarkem, yakni **AS**,<sup>112</sup> sample tersebut bukanlah perempuan pekerja seks dari Sarkem tetapi dari daerah lain yang kemudian diklaim didapat dari Sarkem. Bisa jadi itu dari Bong Suwong, Jalan Kabupaten, Babarsari ataupun dari Giwangan. Dalam mekanisme ini pengurus hanya menyiapkan sejumlah dana saja yang besarnya pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan dana yang dikeluarkan ketika menggunakan model penertiban sample yang mereka urus sendiri. Proses yang lebih simple jelas menjadi keunggulan model “terima bersih” ini, karena pengurus kemudian tidak perlu kerepotan untuk menyiapkan perempuan pekerja seks dan mendampingi mereka selama di kepolisian dan pengadilan.

Penertiban model sample memang dirancang sedemikian rupa oleh beberapa pihak agar terlihat sebagai bentuk kerja penertiban pada umumnya (konvensional). Mekanisme tersebut berawal dari permintaan dari kepolisian setempat (bisa Polsek Gedongtengen atau Polresta Kota Yogyakarta) pada pengurus di suatu lokasi prostitusi. Jumlah perempuan pekerja seks yang diminta pun tidak menentu. Periode penertiban sample pun tidak bisa diprediksi, sesuai dengan permintaan akan adanya laporan

---

<sup>112</sup>

Wawancara peneliti dengan AS pada tanggal 23 Agustus 2016.

penertiban dari pimpinan. Dalam konteks kerja kepolisian, tindakan untuk melakukan penertiban terbagi dalam beberapa skema yang sifatnya rutin untuk dilakukan, misal saja oprasi cipta kondisi menjelang pemilu, oprasi cipta kondisi ramadhan, oprasi ketupat, dan oprasi lilin. Adapun penertiban untuk prostitusi dilakukan dengan mendasarkan pada pengamatan yang terjadi di lapangan. Ketika kondisi nya tertib dan aman-aman saja maka kepolisian hanya akan mengedepankan tindakan preventif berupa sambang.<sup>113</sup> Namun tidak berarti kondisi yang aman tersebut menjadikan suatu lokasi prostitusi aman dari penertiban. Karena ketika pada jajaran pimpinan yang lebih tinggi menghendaki adanya laporan mengenai aktivitas penertiban, maka “hasil kerjanya” harus terpenuhi. Tinggal kemudian hendak menggunakan jalur apa dalam memenuhinya, konvensional atau sample.

#### **E. Pola Penertiban Perempuan Pekerja Seks dalam Perspektif Hak Asasi Manusia**

Berbagai varian penertiban, baik itu konvensional ataupun model sample, sama-sama menyimpan persoalan yang mendasar bagi perempuan pekerja seks. Pengalaman perempuan pekerja seks ketika ditertibkan tak sepi dari pelanggaran hak asasi manusia. Kekerasan (mulai dari fisik, psikis, sampai verbal), diskriminasi, perlakuan sewenang-wenang, pelecehan, sampai dengan korban dari

---

<sup>113</sup> Yakni secara rutin turun ke wilayah-wilayah yang merupakan lokasi prostitusi untuk melihat aktivitas berada di dalamnya. Wawancara peneliti dengan kepala Binmas Polsek Gedongtengen menegaskan bahwa sambang bertujuan untuk menjalin komunikasi dengan warga sekitar dan memetakan hal-hal yang dapat mengundang police hazard/ potensi gangguan. Missal maraknya peredaran miras di suatu lokasi prostitusi. Kepolisian sangat menyadari bahwa kinerja mereka justru terjadi setelah police hazard/ potensi gangguan di lokasi prostitusi tidak tertangani

manipulasi proses hukum. Sempurna semua dialami perempuan pekerja seks. Dalam penertiban konvensional misalnya, cara kerjanya berbasis pada prasangka. Siapapun –perempuan—yang berada di lokasi prostitusi yang “mencirikan” perempuan pekerja seks maka tidak segan-segan untuk diambil sebagai hasil dari penertiban untuk kemudian diproses sampai jalur persidangan. Dasar hukum yang digunakan dalam melakukan penertiban pun menjadi ruang dalam melembagakan prasangka. Perda No. 18 tahun 1954 mengenai Larangan Pelacuran di Muka Umum pasal 3 mendefinisikan pelacuran dimuka umum: “Barang siapa yang ada ditempat umum, dilarang membujuk orang lain, baik dengan perkataan-perkataan, perbuatan-perbuatan, isyarat-isyarat maupun dengan cara lain yang bermaksud untuk melakukan perbuatan mesum”.

Dalam rumusan pasal tersebut identifikasi sebagai perempuan pekerja seks tidak jelas, asal terlihat mesum saja sudah dapat dikategorikan sebagai perempuan pekerja seks. Tafsir atas pasal tersebut sangat subyektif. Sangat tergantung dengan siapa yang menafsirkan dan apa yang ada dibalik isi kepalanya. Walaupun ketentuan pasal tidak menyebut satu jenis kelamin tertentu sebagai pekerja seks, namun praktiknya perempuan menjadi obyek yang paling banyak terjaring dari penertiban. Dalam salah satu kesaksian perempuan pekerja seks Bong Suwong yang tertangkap di Parangkusumo menyampaikan pengalamannya dalam satu persidangan di Pengadilan Negeri Bantul. Hakim yang bertugas dalam kesempatan tersebut menanyakan pada petugas Pol PP Bantul perihal mengapa yang dihadirkan disidang semuanya selalu perempuan. “Bu hakim waktu itu bertanya pada Pol PP, kenapa semuanya perempuan? Kalau mereka ini memang

sedang menjajakan dirinya harusnya ada pembelinya. Mana laki-laki nya?" tiru **SJ** perempuan pekerja seks yang terjaring razia di Parangkusumo.<sup>114</sup>

Seluruh narasumber penelitian pun menjelaskan demikian. Bahwa di tiap-tiap penertiban yang mereka alami, hanya perempuan saja yang dihukum. Perempuan diproses sampai pada tingkat persidangan. Sedangkan laki-laki yang terjaring mereka akan dicatat nama nya saja di kantor polisi kemudian dipulangkan begitu saja. Polsek Gedongtengen pun mengklaim bahwa kerja-kerja penertiban konvensional yang mereka jalani memperlakukan perempuan dan laki-laki secara sama. Laki-laki dan perempuan sama-sama menjadi sasaran ketika melakukan penertiban. Namun ketika ditanyakan bagaimana cara mengidentifikasinya, polisi menjawab ialah mereka yang ada di lokasi prostitusi sedang bergerombol dan menggunakan pakaian-pakaian yang minim. Kriteria kedua tentu saja menunjuk pada perempuan—lagi.

Pol PP lebih lugas lagi dalam menjadikan perempuan sebagai obyek penertiban. Sebagaimana disampaikan sebelumnya, bahwa cara mengidentifikasi yang dilakukan Pol PP spesifik menunjuk pada perempuan, yakni perempuan yang berpakaian seksi dan kedapatan membawa kondom. Laki-laki pembeli seks tidak menjadi sasaran ketika penertiban. Asal dia perempuan maka ia perempuan pekerja seks. Padahal dalam satu titik lokasi prostitusi tidak semua perempuan berprofesi sebagai pekerja seks – dan tidak semua laki-laki merupakan pembeli seks. Tak heran apabila kasus salah tangkap sering mewarnai proses-proses penertiban yang dilakukan selama ini.

---

<sup>114</sup> Wawancara peneliti dengan SJ dilakukan pada tanggal 1 Agustus 2016.

Bentuk pelanggaran lain dari penertiban konvensional ialah penangkapan sewenang-wenang terhadap perempuan pekerja seks. Pengalaman dua perempuan pekerja seks penelitian menyebutkan bahwasanya penangkapan yang dilakukan terhadap mereka justru terjadi ketika mereka sedang tidak bekerja. Lokasi penangkapannya pun dilakukan bukan di tempat umum sebagaimana yang terdapat dalam Perda Larangan Pelacuran, melainkan ditangkap ketika sedang berada didalam kamar kos. Kalau memang kerja penertiban berdasarkan pada kebijakan baik Perda ataupun UU, maka 2 perempuan pekerja seks tersebut sama sekali tidak melakukan pelanggaran. Pada kasus ini terlihat bahwa perspektif aparat penegak hukum (Pol PP dan Polisi) mendudukan perempuan pekerja seks sebagai pelaku “kejahatan” yang melekat pada diri mereka sepanjang waktu, pun ketika mereka tidak melakukan pelanggaran.

Adapun model sample yang bagi sebagian pihak dinilai ramah terhadap perempuan pekerja seks dan pelibat prostitusi di suatu lokasi, pada sisi lain menyimpan banyak persoalan. Pertama, bahwa prosedur tersebut manipulative, disusun berdasarkan kinerja yang tidak ada. Karena tidak ada peristiwa nyata, maka dibuatlah scenario seolah-olah polisi melakukan penertiban dengan penjangkauan langsung. Kedua, tidak adanya perlakuan yang sama di muka hukum. Antara perempuan pekerja seks satu dengan yang lainnya mengalami perbedaan perlakuan atas satu tindakan pelanggaran yang sama. Narasi dari perempuan pekerja seks model sample antara Bong Suwong dan Sarkem sangat berbeda. Di Bong Suwong sample harus bermalam di kantor Polisi yang meninggalkan rasa trauma bagi mereka. Sedang sample dari Sarkem tidak perlu

bermalam di kantor Polisi. Ketiga, tidak jauh berbeda dengan model penertiban konvensional, model *sample* juga menjadikan perempuan pekerja seks “tumbal” untuk menjaga keamanan keseluruhan lokasi prostitusi. Dalam perspektif penegak hukum prostitusi hanya dupicu oleh perempuan dan penyelesaiannya dibebankan pada perempuan. Pada tubuh perempuan lah seluruh “dosa” prostitusi dibebankan. Melihat fakta-fakta diatas maka penertiban tidak bisa lagi dikatakan sebagai upaya penegakan hukum. Beragam pelanggaran sangat mudah ditemui dalam proses-proses tersebut. Hanya saja pembiaran atas pelanggaran tersebut lebih dipilih ketimbang menyelesaikan persoalan prostitusi dari akar permasalahannya. Melalui penertiban Negara justru sedang melembagakan kategori *abjek* terhadap perempuan pekerja seks.<sup>115</sup> Penciptaan kategori abjek berfungsi untuk menegakan perilaku yang “normal”. Proses melekatkan abjek pada perilaku tertentu tidak hanya mensahkan penghukuman pada perilaku tersebut, tetapi juga menegakan batas-batas “normal” dan “abnormal” secara rigid dan terus menerus diawasi. Perempuan pekerja seks tidak dipandang sebagai individu utuh yang memiliki HAM, melainkan dilihat hanya sebagai perempuan-perempuan amoral yang kehidupannya bertentangan dengan nilai-nilai kesusilaan. Pada kondisi ini kemudian stigma, diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan pekerja seks bekerja dan dibenarkan.

Dalam perspektif HAM penertiban terhadap perempuan pekerja seks tidak lebih dari mempertontonkan adegan demi adegan pelanggaran HAM. Padahal

---

<sup>115</sup> Dari kata *abject* yang berarti hina atau rendah. Lihat Saskia E. Wieringa, et., al., *Membongkar Seksualitas Perempuan yang Terbungkam*, ctk. Pertama (Yogyakarta: LKiS, 2007), hlm. XV

tidak sedikit Undang-Undang yang menjamin bagi siapapun, termasuk perempuan pekerja seks, untuk bebas dari segala bentuk tindakan diskriminasi. Pasal 28 I ayat (2) UUD menjadi sumber hukum yang mengatur larangan diskriminasi terhadap siapapun dengan dasar apapun. Pasal ini menyebutkan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif. Pasal 3 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM pun menjadi dasar perlindungan hukum bagi siapa pun untuk mendapatkan perlakuan dan perlindungan yang sama di muka hukum dan tidak mendapatkan perlakuan diskriminasi. Pasal ini menyebutkan bahwa setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bernasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan (Ayat 1). Setiap orang berhak atas pegakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum (Ayat 2), Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi (Ayat 3). Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Pasal 7 menjadi dasar hukum larangan perlakuan diskriminasi dengan alasan apa-pun kepada siapapun. Setiap perlakuan diskriminatif merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Pasal ini menegaskan bahwa semua orang adalah sama di muka hukum dan tanpa diskriminasi apapun berhak atas perlindungan hukum yang sama. Pengaturan terhadap hak untuk tidak mendapatkan perlakuan diskriminasi juga terdapat dalam *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* yang telah di

ratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 tahun 2005 menyebutkan bahwa semua orang adalah sama dihadapan hukum dan berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun (Pasal 26). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) yang telah di ratifikasi pemerintah Indonesia melalui Undang-undang Nomor 11 tahun 2005 juga mengatur larangan Negara peserta untuk melakukan diskriminasi. Pasal 2 ayat (2) mengatur bahwa setiap negara anggota kovenan harus berusaha agar setiap warganya bisa menikmati hak-hak mereka tanpa adanya perlakuan dikriminasi. *Convention on the Elimination of Discrimination against Women* (CEDAW) yang telah di ratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 dengan jelas mendefinisikan tindakan diskriminasi. Yakni pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, social, budaya, sipil atau apapun oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara perempuan dan laki-laki (pasal 1).

Rentetan jaminan perlindungan dari segala bentuk tindakan diskriminasi seperti—masih—dalam angan-angan. Terutama bagi perempuan. Dalam iklim kehidupan yang ditopang dengan budaya patriarki relasi kuasa yang menghegemoni perempuan menjadi karakteristik yang menonjol. Bahkan beroperasi melampaui resistensi dan menjadi konsesus yang sangat alamiah dimana

banyak perempuan yang tidak menyadarinya. Patriarki<sup>116</sup> dapat dimaknai sebagai sebuah sistem struktur social dalam masyarakat yang hidup dan tumbuh dalam rentang historis yang cukup lama dan bertransformasi secara kontinyu. Dimana dalam hal ini laki-laki mempunyai posisi dominan dan dengan posisinya itu mereka melakukan eksploitasi terhadap perempuan yang mewujud dalam praktik sosial, ekonomi, politik, maupun budaya, baik dalam ruang privat maupun public. Dalam konteks penegakan hukum, bisa jadi pada saat penegakan hukum dijalankan bersamaan dengan itu pula sistem tempat dimana laki-laki mendominasi, melakukan opresi dan melakukan eksploitasi atas perempuan.

Lebih lanjut, kita tidak bisa memandang hukum apa adanya (*taken for granted*) dalam bingkai netralitas, relasi social, politik, ekonomi, budaya, dan agama. Sebaliknya, dibutuhkan daya kritis untuk menyingkap tabir tentang kekuatan apa yang ikut bermain mempengaruhi eksistensi hukum. Karena baik secara normative maupun empiric hukum tidak bersifat netral, bebas dari

<sup>116</sup> Patriarki berasal dari bahasa Yunani *patér*, dengan bentuk genitif *patris*, dengan akar kata *part* yang bermakna "bapak" dan *arché* yang bermakna "tua" "awal", atau secara metaforis, "aturan". Patriarki merujuk pada harapan kultural bahwa seorang bapak mempunyai tanggung jawab utama terhadap kesejahteraan keluarganya (pada masa kebudayaan kuno, termasuk mengatur budak dalam keluarga). Patriarki kemudian digunakan dalam konteks yang lebih luas, yakni merujuk pada masyarakat yang mana kaum laki-laki memegang tanggung jawab untuk mesejahterakan komunitasnya secara menyeluruh sehingga mereka juga memegang tugas-tugas yang berkaitan dengan urusan publik. Sebagai sebuah sistem social patriarki menempatkan laki-laki sebagai sosok otoritas utama yang sentral dalam organisasi sosial. Ayah memiliki otoritas terhadap perempuan, anak-anak dan harta benda. Secara tersirat sistem ini melembagakan pemerintahan dan hak istimewa laki-laki dan menuntut subordinasi perempuan. Kebanyakan sistem patriarki juga adalah patrilineal. Patriarki adalah konsep yang digunakan dalam ilmu-ilmu sosial, terutama dalam antropologi dan studi referensi feministas. Lihat <https://en.wikipedia.org/wiki/Patriarchy>

segala bentuk kepentingan. Seorang eksponen feminis, MacKinon mengatakan bahwa:<sup>117</sup>

*“Hukum mendefinisikan dan memperlakukan perempuan menurut cara dan logika lelaki memandang dan menyikapi perempuan baik secara sosial, kultural, politis maupun religius. Hukum digunakan sebagai instrumen ideologis untuk mendefinisikan dan mengontrol perilaku sosial dan masalah seksual perempuan”.*

Kebijakan mengenai penertiban dituangkan dalam kalimat-kalimat yang netral seolah hanya berujung pada pencapaian hakekat tertib. Namun corak masyarakat dimana hukum hidup, tumbuh, berkembang tidak dapat diabaikan sebagai variabel yang mempengaruhi performa hukum. Penegakan hukum di Indonesia dibangun dalam struktur masyarakat patriarki sehingga proses tersebut belum memberikan pertimbangan yang berkeadilan bagi perempuan pada umumnya. Satjipto Raharjo<sup>118</sup> memberikan catatan penting mengenai penegakan hukum sebagai proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan, diantaranya ialah ide-ide keadilan. Selaras dengan hal tersebut, Boediono<sup>119</sup> mengatakan bahwa tertib hukum bukanlah tertib hukum apabila tidak mengandung keadilan sehingga dia didukung oleh masyarakat sebagai subjek hukum umum. Persoalannya keadilan ialah masalah rasa, yang sangat relatif dan tiap orang memiliki kadar yang berbeda satu sama lainnya. Karena relative

<sup>117</sup> Noryamin, *Nasib Perempuan Korban Kekerasan dalam Himpitan Hukum*, Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. 7 No.1 Mei 2010, hlm. 67 – 107.

<sup>118</sup> Niken Savitri, *HAM Perempuan – Kritik Teori Hukum feminis terhadap KUHP*, ctk. Pertama (Bandung: PT. Refika Aditama, 2008), hlm. 121-123

<sup>119</sup> *Ibid.*, hlm. 77.

tersebut maka rasa keadilan tidak dapat diterapkan dan diberlakukan secara umum, dan setiap orang memiliki perasaan subjektif yang membedakan adil dan tidak adil. Dibutuhkan adanya suatu media untuk mewujudkan pengertian tentang rasa keadilan yang diterima secara objektif oleh setiap orang. Disinilah hukum berperan, yakni rasa keadilan yang semula particular dan relative dijadikan satu rumusan yang objektif melalui rumusan hukum.

Kembali pada persoalan penertiban, dalam perspektif hukum feminis proses tersebut sama sekali tidak menghadirkan rasa keadilan dan kepastian hukum bagi perempuan pekerja seks. Penertiban terhadap perempuan pekerja seks, baik model konvensional maupun sample, dengan segudang persoalan justru melanggengkan praktik-praktik pelanggaran HAM. Penertiban terhadap perempuan pekerja seks tidak bisa dengan *jumawa* mengklaim bahwa kerja tersebut ialah penegakan hukum karena fakta dilapangan justru hukum sedang dipermainkan. Problem ini tidak akan selesai dan terus berkelanjutan apabila Negara tidak mengambil sikap tegas. Tinggal paradigma apa yang digunakan dalam merespon persoalan prostitusi.<sup>120</sup> Tidak mudah untuk dilakukan namun lebih tidak mudah untuk di diamkan. Karena berlarut-larut dalam budaya yang

---

<sup>120</sup> Setidaknya terdapat empat paradigma yang berbeda dalam kaitannya dengan prostitusi. Pertama, *prohibisionist* yang berpendapat bahwa prostitusi ialah kejahatan dan harus dihukum baik penyedia, pembeli seks dan pekerja seks. Kedua, *abolisionist* yang menyatakan bahwa prostitusi adalah bentuk dari trafficking dan eksploitasi, dan segala bentuk industry seks harus dilarang. Dalam hal ini pekerja seks ialah dipandang sebagai korban, dan hal ini yang mendasari pandangan perempuan yang dilacurkan. Ketiga, *regulasionist* dengan pendapat bahwa prostitusi sebagai suatu kejahatan tidak dapat dielakan dari masyarakat, oleh karenanya dalam kondisi tertentu harus diatur. Pengaturan dalam hal ini ditujukan untuk menjaga ketertiban umum dan kesehatan umum. Keempat, *decriminalization*, yakni kerja seksual ialah pekerjaan oleh karenanya segala aturan tentang larangan pelacuran harus dihapuskan. Pandangan ini berfokus pada penghapusan pemaksaan dan kekerasan, serta pemenuhan hak-hak pekerja seks.

memaklumi keculasan lambat tapi pasti akan menjadi problem bangsa. Memapankan diri dalam budaya culas berarti kita sedang mengakui dan memberi ruang pada praktik-praktik diskriminatif terhadap mereka yang liyan dan membenarkan nilai-nilai yang mendeskreditkan kelompok tertentu, dalam hal ini ialah perempuan pekerja seks. Akankah beranjak atau memang tidak ada niat untuk beranjak pergi menjauh dan memilih untuk dekat melekat pada keadilan.

Negara sudah terlampau lama diam tidak bersikap dan memilih menutup mata-telinga atas realita praktik prostitusi yang polanya semakin canggih. Di era pemerintahan Jokowi-JK upaya serius negara dalam merespon persoalan prostitusi justru mengarah pada pelarangan praktik tersebut, menjadikannya ilegal. Melalui Kementerian Sosial wacana bebas prostitusi ditargetkan dapat terpenuhi di tahun 2019 makin menguatkan indikasi tersebut.<sup>121</sup> Apabila tindakan tersebut yang diambil maka kebijakan tersebut menegaskan bahwa negara sama sekali tidak memahami akar persoalan dari prostitusi. “Merumahkan pekerja seks” memberi kesan bahwa apa yang dilakukan oleh perempuan pekerja seks ialah bagian dari jalanan, yang liar dan keras, bertolak belakang dengan konsepsi rumah sebagai tempat tinggal yang aman dan nyaman, tempat beristirahat melepas lelah setelah seharian bekerja. Dalam narasi perempuan pekerja seks di jalanan atau dimana pun tidak menjadi soal, asalkan yang dirumah dalam keadaan kenyang dan kebutuhan dasar mereka terpenuhi. Program-program pengentasan yang selama ini jadi unggulan dari Kementerian Sosial tidak akan bisa mengantarkan perempuan pekerja seks sebagai individu baru karena polanya tidak pernah berubah dan

---

<sup>121</sup> <http://www.antarane.ws.com/berita/545548/mensos-pemerintah-targetkan-bebas-prostitusi-2019> diakses pada tanggal 6 September 2016.

hanya berorientasi pada program. Pemberian keterampilan memasak, menjahit, dan tata-boga pada perempuan pekerja seks mengulang kembali logika patriarki dimana peran perempuan ialah ranah domestic. Tidak ada pilihan lain selain keterampilan domestic. Padahal tidak ada factor tunggal yang mendasari seseorang menjadi perempuan pekerja seks, perempuan bukan satu entitas narasi. Apabila pengentasan yang dilakukan oleh Kementerian Sosial masih berdasar pada ketunggalan kebutuhan perempuan, maka selama itu pula program hanya sebatas program.

Di akhir bab ini ide mengenai legalisasi prostitusi kiranya patut untuk kembali dipertimbangkan. Bukan pula hal baru, setiap kali wacana legalisasi prostitusi di gulirkan tarik menarik antara yang pro dan yang kontra saling berebut memenangkan logika-logika publik. Nilai-nilai agama menjadi basis dalam membangun argument kontra, sedangkan bagi pendukung prostitusi alasan-alasan kontrol atas kesehatan dan mencegah kesehatan umum masyarakat menjadi dasar argumen. Ide untuk legalisasi prostitusi memiliki dasar pertimbangan yang tidak semata persoalan kesehatan. Kompleksitas masalah perempuan pekerja seks beririsan dengan hak-hak dasar lainnya seperti persoalan keselamatan perempuan pekerja seks selama bekerja, memastikan bahwa perempuan pekerja seks memiliki hak yang sama dalam layanan kesehatan, memutus mata rantai eksploitasi terhadap perempuan pekerja seks, mencegah adanya pekerja seks anak dan pembeli seks anak, menutup kemungkinan adanya pekerja seks korban trafficking, dan menguatkan pekerja seks dalam pengelolaan finansial untuk mempersiapkan ketika akan purna tugas. Dalam prinsip legalisasi prostitusi tidak semata untuk

mengatur atas aktivitas didalamnya, lebih dari itu ialah melalui kebijakan tersebut negara menjamin bahwa perempuan pekerja seks terlindungi dari eksploitasi, kekerasan, dan diskriminasi.



## BAB IV

### PENUTUP

Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwasanya terdapat beberapa problem yang kait-mengkait dengan penertiban perempuan pekerja seks di wilayah Kota Yogyakarta. Dari sisi norma hukum, ketidakjelasan aturan menjadi factor yang paling dominan dalam memicu persoalan salah tangkap, ketidakpastian hukum, diskriminasi, bahkan kekekrasan. Hal ini tentu saja harus dijawab dengan pengaturan tentang prostitusi untuk mencegah lebih banyak lagi perempuan miskin yang terpaksa masuk ke dunia prostitusi. Aturan juga dibutuhkan agar perempuan pekerja seks tidak tereksplorasi lebih jauh ataupun diperlakukan sewenang-wenang dalam praktik prostitusi akibat kemiskinannya. Pemikiran ini menuntut pengaturan yang komprehensif, mulai dari pencegahan sampai program ampuh untuk memastikan kemandirian mereka yang hendak keluar dari dunia prostitusi. Termasuk di dalamnya adalah upaya menghapuskan stigma sosial yang melekat pada pekerja seks yang menghalangi mereka untuk dapat menikmati hak asasinya tanpa diskriminasi. Pengaturan serupa ini menjadi tanggapan yang sesuai dengan mandat konstitusional dalam hal pemenuhan hak asasi manusia, yaitu hak atas perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai kesamaan dan keadilan (Pasal 28H (2)).<sup>122</sup> Ini tidak mungkin dilakukan bila aturan yang ada hanya dengan mengriminalkan prostitusi dan pekerja seks saja.

---

<sup>122</sup> Pasal 28H (2): "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan".

Dari sisi implementasi peraturan (yakni dengan dasar Pasal 296, 297, 506 KUHP dan Perda No. 18 tahun 1954), dapat disimpulkan bahwasanya pola penertiban terhadap perempuan pekerja seks merupakan pola yang tidak tunggal dan ajeg. Di wilayah Kota Yogyakarta terdapat 2 pola penertiban, yakni: penertiban model konvensional dan penertiban model sample perempuan pekerja seks. Pola penertiban konvensional menyimpan segudang persoalan, yang paling menonjol ialah: praktik penertiban dibangun atas dasar prasangka, banyaknya kejadian salah tangkap, penangkapan sewenang-wenang terhadap perempuan pekerja seks, kekerasan fisik, psikis maupun verbal. Penertiban model sample perempuan pekerja seks maupun model “terima bersih” memiliki pola yang berbeda. Pola ini dinilai lebih ramah terhadap perempuan pekerja seks dan komunitas disekitar lokasi prostitusi walaupun proses tersebut pada dasarnya merupakan tindakan memanipulasi hukum. Pada pola-pola tersebut perempuan pekerja seks didudukkan sebagai pelaku tunggal kejahatan dari praktik prostitusi, tidak laki-laki pembeli seks tidak pula mucikari atau germo. Tanggungjawab untuk menyelamatkan lokasi prostitusi dibebankan pada perempuan pekerja seks dengan bersedia menjadi sample.

Berbagai persoalan tersebut menunjukkan bahwa pola penertiban terhadap perempuan pekerja seks di wilayah Kota Yogyakarta sarat dengan pelanggaran HAM. Namun hal ini cenderung di diamkan bahkan dibenarkan karena perempuan pekerja seks merupakan kategori *objek* yang dinilai pantas untuk menerima segala bentuk kekerasan dan didiskriminasikan. Ketika rumusan hukum bekerja dalam struktur masyarakat patriarki maka penegakan hukum pun berimbas

pada pembatasan perempuan terhadap ruang keadilan. Dalam perspektif hukum feminis penegakan hukum tidak akan memberi rasa keadilan terhadap perempuan selama tidak berangkat dari pengalaman perempuan.

Menghidupkan kembali resosialisasi menjadi salah satu saran dari penelitian ini—selain tentu saja aturan yang jelas dan humanis mengenai prostitusi. Sangat disayangkan bahwa makin kesini pilihan yang diambil oleh pemerintah justru membubarkan resosialisasi, sebagaimana yang terjadi di Kalijodo. Kita masih bisa mengingat atau mencari jejak-jejak keberhasilan dari Kramatunggak, sebuah konsep resosialisasi yang cukup baik dalam menangani segala problem yang terkait dengan perempuan pekerja seks.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa ketika “area abu-abu” dibuat tetap “abu-abu” maka celah untuk melakukan pelanggaran terbuka lebar. Celah inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang ingin mengambil banyak keuntungan dari bisnis prostitusi dengan menjadikan perempuan pekerja seks sapi perah. Menjadikan kerja seks sebagai tindakan kriminal tidak akan menyelesaikan persoalan. Ketika kerja seks dikriminalkan maka praktik tersebut akan makin terselubung dan sulit untuk dijangkau. Hal ini akan membahayakan keselamatan dan kesehatan reproduksi perempuan pekerja seks itu sendiri. Kontrol pun makin sulit dilakukan karena peta titik dan mobilitas yang sulit diakses. Melalui resosialisasi diharapkan resiko-resiko kekerasan dan eksploitasi terhadap perempuan pekerja seks dapat diminimalisir. Selain itu yang terpenting melalui resosialisasi kita dapat mempersiapkan perempuan pekerja seks untuk purna tugas

dengan kesadaran penuh dan pilihan-pilihan yang memang telah siap untuk mereka jalani.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Anshori, Abdul Ghofur. *Filsafat Hukum*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009.

Beauvoir, Simone De. *Second Sex*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Narasi, 2016.

Bertens, K. *Etika*. Cetakan Kesebelas. Jakarta: Gramedia, 2011.

Denny, J. A. *Menjadi Indonesia tanpa Diskriminasi*. Cetakan Pertama. Jakarta: Gramedia, 2013.

Howard, Rhoda E. *HAM: Penjelajahan Dalih Relativisme Budaya*. Cetakan Pertama. Jakarta: Pustaka Utama Grafit, 2000.

Hull, Terence H. Et. al. *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*. Cetakan Pertama. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997.

Irianto, Sulistyowati, coord ed. *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*. Cetakan Pertama. Jakarta: YOI, 2006.

Irianto, Sulistiyowati dan Shidarta, coord ed. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Pertama. Jakarta: YOI, 2009.

Iskandar, Pranoto. *Hukum HAM Internasional*. Jakarta: IMR Press, 2012.

Koentjoro. *On the Spot: Tutur dari Sang Pelacur*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: TINTA, 2004.

Kurniawan, Hari. et. al. *Aksesibilitas Peradilan bagi Penyandang Disabilitas*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2015.

Moedjiono, Sarkem. *Reproduksi Sosial Pelacuran*, ctk. Pertama, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.

Murray, Alison J. *Pedagang Jalanan dan Pelacur di Jakarta*. Cetakan Pertama. Jakarta: LP3ES, 1997.

Purnomo, Tjahjo dan Ashadi Siregar. *Dolly; Membedah Dunia Pelacuran Surabaya, Kasus Kompleks Pelacuran Dolly*. Cetakan Pertama. Jakarta: Grafiti Pers, 1983.

Rahardjo, Satjipto. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*. Cetakan Pertama. Jakarta: UKI Press, 2006.

Rawls, John. *Teori Keadilan*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Sadli, Saparinah. *Berbeda tetapi Setara*. Cetakan Pertama. Jakarta: Kompas, 2010.

Savitri, Niken. *HAM Perempuan – Kritik Teori Hukum Feminis terhadap KUHP*. Cetakan Pertama. Bandung: PT. Refika Aditama, 2008.

Sedyaningsih, Endang R. *Perempuan-Perempuan Kramat Tunggak*. Cetakan Pertama. Jakarta, KPG, 2010.

Soedjono, D. *Pelacuran Ditinjau dari Segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat*. Bandung: Karya Nusantara, 1977.

Smith, Rhona K.M. et. al. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008.

Truong, Thanh-Dam. *Seks, Uang dan Kekuasaan*. Cetakan Pertama. Jakarta: LP3ES, 1992.

Wieringa, Saskia E. et. al. *Membongkar Seksualitas Perempuan yang Terbungkam*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: PT. LKiS, 2007.

### **Jurnal**

Noryamin, *Nasib Perempuan Korban Kekerasan dalam Himpitan Hukum*, Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. 7 No.I Mei 2010.

### **Laporan**

Lembar Hasil Kerja Komnas Perempuan 2012.

### **Makalah**

Madung, Otto Gusti. “*Politik Diferensiasi Iris Marion Young, Keadilan Gender dan HAM*”, makalah disampaikan di Konferensi Perempuan I; Hukum dan Penghukuman di UI Jakarta, 2010.

Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hak-hak Asasi Manusia: Konsep Dasar dan Pengertiannya yang Klasik pada Masa-masa Awal Perkembangannya, dalam Toleransi dalam Keberagaman: Visi untuk Abad-21*. Kumpulan Tulisan tentang

Hak Asasi Manusia, Pusat Studi Hak Asasi Manusia dan The Asia Foundation, 2003.

Yahyanto, *“Eksistensi Pemberlakuan Asas Legalitas Hukum Pidana terhadap Pelanggaran HAM Berat”*, Makalah Training *Rule of Law* bagi Dosen Hukum HAM, 3-6 Juni 2015.

Putusan

Putusan Majelis Eksaminasi Publik terhadap Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 16P/HUM/2006 dan 26P/HUM/2007.

**Website**

<http://www.voaindonesia.com/a/komnas-banyak-perda-diskriminatif-terhadap-perempuan/3348336.html>

<https://en.wikipedia.org/wiki/Patriarchy>

<http://nasional.kompas.com/read/2015/12/13/18245021/Ini.Alasan.Penyidik.Posisikan.Nikita.Mirzani.Sebagai.Korban>

<http://www.antaraneews.com/berita/545548/mensos-pemerintah-targetkan-bebas-prostitusi-2019>

